TENDANCES ACTUELLES DE LA PRÉVENTION DU CRIME EN EUROPE:

RÉPERCUSSIONS AU CANADA

Canada

91-03098/

TENDANCES ACTUELLES DE LA PRÉVENTION DU CRIME EN EUROPE : RÉPERCUSSIONS AU CANADA

Irvin Waller

Ministère de la Justice du Canada

Données de catalogage avant publication (Canada)

Waller, Irvin, 1944-

Tendances actuelles de la prévention du crime en Europe : répercussions pour le Canada

Publ. aussi en anglais sous le titre : Current trends in European crime prevention.
Bibliogr. : p.
"JUS-P-541F"
ISBN 0-662-95441-6
No de cat. MAS J2-94/1989F

1. Criminalité -- Prévention -- Europe. 2. Criminalité -- Prévention -- Canada. 3. Criminalité et criminels -- Canada. I. Canada. Ministère de la Justice. II. Titre.

HV7431.W3414 1988 364.4'04561'094 C89-097082-3

Publié en vertu de l'autorisation du ministre de la Justice et procureur général du Canada

Les opinions exprimées par l'auteur de ce rapport ne sont pas nécessairement celles du ministère de la Justice du Canada.

Pour obtenir d'autres exemplaires, veuillez écrire ou téléphoner à la

Direction des communications et affaires publiques
Ministère de la Justice du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

(613) 957-4222

Also available in English under the title Current Trends in European Crime Prevention: Implications for Canada

N° de catalogue J2-94/1989F
ISBN 0-662-95441-6

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

Imprimé au Canada

JUS-P-541F

TABLE DES MATIÈRES

Page

L'auteur v
Avant-propos vii
Notes de synthèse ix

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION 1

PARTIE A. TENDANCES NATIONALES DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION DU CRIME 4

CHAPITRE 2 : FRANCE 5

Introduction 5
Situation d'ensemble 5
La Commission Peyrefitte et le Conseil national de prévention de la violence 6
La Commission des maires 7
Le Conseil national de prévention de la délinquance (CNPD) 8
Les conseils locaux de prévention de la délinquance 9
Conclusion 12

CHAPITRE 3 : ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES 14

Situation d'ensemble 14
La prévention du crime avant les années 80 15
Le service de prévention du crime du Home Office 16
La circulaire interministérielle de 1984 19
Évolution récente de la prévention du crime 20
Le Conseil national de prévention du crime 21
Conclusion 22

CHAPITRE 4 : LES PAYS-BAS 23

Situation d'ensemble 23
Le rapport d'orientation de 1985 : "Crime et société" 24
Les comités municipaux tripartites de prévention du crime 25
Le comité interministériel de prévention du crime 25
Conclusion 27

PARTIE B : LA COLLABORATION INTERGOUVERNEMENTALE EN EUROPE 28

CHAPITRE 5 : CONSEIL DE L'EUROPE - COMITÉ POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS 29

Le rapport de 1983 sur la participation du public à la politique pénale 29
Organisation de la prévention du crime 30
Conclusion 34

Page

CHAPITRE 6 : CONSEIL DE L'EUROPE - POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX 35

La conférence de Strasbourg (1986) sur "la violence et l'insécurité urbaines : le rôle des politiques locales" 35
"La prévention de l'insécurité urbaine" : Barcelone, 1987 36
Le Forum européen pour la sécurité urbaine 39
Conclusion 41

PARTIE C : RÉPERCUSSIONS POUR LE CANADA 42

CHAPITRE 7 : ÉTUDE COMPARATIVE 43

L'insécurité en milieu urbain 43
Augmentations récentes du taux de criminalité 44
Les causes premières du crime 45
Limites du système de justice pénale 45
Limites de la police socio-communautaire 46
Limites de la participation du gouvernement canadien 46
Limites de la prévention générale 47
Conclusion 48

CHAPITRE 8 : PERSPECTIVES CANADIENNES 49

Engagement national de prévention du crime 49
Collaboration entre organismes locaux 50
Mesures d'appui de la prévention du crime 53
Conclusion 55

CHAPITRE 9 : CONCLUSION 56

ANNEXES 57

ANNEXE A : Liste des personnes-ressources consultées 57
ANNEXE B : Rapports consultés 60
ANNEXE C : Documents-clés 66

L'AUTEUR

Né en 1944 à Hovingham dans le Yorkshire en Angleterre, Irvin Waller a obtenu la citoyenneté canadienne en 1966. Il a fait ses études à l'Université de Cambridge en Angleterre et y a obtenu en 1965 une maîtrise en économie et en 1973, un doctorat en droit (criminologie).

Le professeur Waller a occupé différents postes à titre de chercheur associé et d'agent de recherche pour finalement être nommé professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Toronto, poste qu'il a occupé de 1966 à 1974. Il devient alors Directeur général de la Section des recherches et des statistiques pour le compte du Solliciteur général du Canada, de 1974 à 1980. Depuis 1980, il enseigne la criminologie à l'Université d'Ottawa.

Depuis quelques années, le professeur Waller se consacre à la prévention du crime et à la victimologie. De 1982 à 1985, il a travaillé à faire adopter à l'Assemblée générale des Nations Unies la déclaration sur les principes de base de la Justice en ce qui concerne les victimes d'actes criminels et d'abus de pouvoir. En 1987, il est décoré par la Fédération mondiale de la santé mentale pour sa contribution à la politique publique pour les victimes d'actes criminels. La même année, il reçoit une autre décoration de l'Organisation nationale d'aide aux victimes des États-Unis.

Il a prononcé plusieurs conférences sur la prévention du crime en Australie, en Belgique, en France, aux Pays-Bas et aux États-Unis. Pour rédiger le rapport que voici, il a séjourné en Angleterre, en France et aux Pays-Bas.

Le professeur Waller occupe le poste de vice-président de la Société mondiale de victimologie et est conseiller spécial de la Conférence européenne-nord-américaine sur la prévention de la criminalité en milieu urbain qui se tiendra à Montréal en octobre 1989.

Irvin Waller a publié : Men Released From Prison, en 1974 et Burglary: Victims and the Public, en 1978.

Avant-propos

Commandé par le ministère de la Justice, le présent rapport a été présenté en février 1988.

Je désire remercier tous ceux qui n'ont ménagé ni leur temps ni leurs connaissances pour m'aider à rédiger ce rapport. On trouvera une liste des personnes-ressources à l'Annexe A.

Je remercie spécialement Barry Leighton, Ph.D., Rechercheur principal, Division de recherche sur la police, Direction de la police et de la sécurité, Ministère du Solliciteur général du Canada, de son appui et de ses encouragements constants, et particulièrement de son aide lors de la mise au point finale du rapport.

Notes de synthèse

Ce rapport a pour but de dégager les tendances européennes actuelles dans le domaine de la prévention du crime. Les pays retenus pour l'examen des principales tendances, notamment les conseils nationaux de prévention du crime, les conseils locaux de prévention du crime et les services centraux de prévention du crime, sont la France, l'Angleterre et le pays de Galles, ainsi que les Pays-Bas. Le rapport analyse les recommandations du comité du Conseil de l'Europe pour les problèmes criminels, ainsi que celles de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux et du Forum européen pour la sécurité urbaine. Pour terminer, il analyse en quoi ces tendances sont applicables au Canada, en indiquant diverses options.

Le rapport préconise que le Canada s'engage dans une action nationale de prévention du crime impliquant la collaboration entre organismes locaux et soutenue par les mesures de mise en oeuvre appropriées. Cela suppose la création d'un centre national de prévention du crime faisant appel à tous les secteurs : justice, police, services sociaux, emploi, habitation, entreprises privées et bénévolat. Cet organisme national devrait veiller à réunir et à diffuser des informations sur les moyens susceptibles de prévenir le crime. Il aurait également à stimuler la collaboration entre organismes locaux.

On a eu recours, pour ce rapport, à des études de prévention du crime effectuées dans trois pays européens et au Canada, ainsi qu'à des personnes-ressources et divers rapports, dont on retrouvera la liste en annexe. On trouvera également en annexe la copie de documents-clés émanant de ces pays et du Conseil de l'Europe, dont plusieurs fournissent le cadre nécessaire à l'élaboration d'une politique canadienne de prévention du crime.

Des niveaux inacceptables de criminalité et d'insécurité ont encouragé récemment en Europe le développement des initiatives en matière de prévention du crime. La France, l'Angleterre et les Pays-Bas ont tous trois mis sur pied d'importantes activités de prévention du crime. Bien que celles-ci fassent appel à la police, les énergies ont surtout été placées, pour promouvoir les activités de prévention du crime, dans des formules du type conseil ou comité national, disposant de fonds importants pour atteindre leurs objectifs et de structures encourageant d'autres organes à modifier leurs pratiques.

Le Conseil national de prévention de la délinquance français a activé plus de 500 conseils locaux de prévention de la délinquance qui regroupent des élus locaux, des administrateurs municipaux et locaux et des représentants d'un large éventail d'organisations locales. Aidés par un cadre de l'administration municipale et selon les termes d'un "contrat de prévention", ils analysent les problèmes locaux de délinquance, étudient et rectifient les programmes existants de lutte à la délinquance et proposent de nouvelles initiatives. Ces conseils coordonnent au plan

local les nombreux programmes français destinés à prévenir la délinquance, soit directement, par l'intermédiaire des travailleurs sociaux ou de la police, soit indirectement, par l'intermédiaire des programmes de rénovation urbaine ou de création d'emplois.

L'Angleterre et le pays de Galles ont un comité national pour promouvoir la prévention du crime, de même qu'un service d'orientation et de recherche sur la prévention du crime au Home Office. Ils dépensent des sommes considérables, particulièrement dans la création d'emplois, pour réduire les situations potentielles de délinquance. Ils disposent d'une pléthore de groupements locaux engagés dans la prévention du crime, mais ceux-ci ne sont guère coordonnés en fonction d'objectifs précis. Ils prennent cependant des mesures pour que leurs programmes aillent davantage aux causes premières, grâce en partie à la formation d'une organisation nationale financée par le secteur privé.

Les Pays-Bas ont mis sur pied un comité interministériel pour encourager les programmes locaux de prévention du crime et la coordination des activités de la police, du ministère public et des administrations urbaines. Beaucoup de leurs projets sont fondés sur l'augmentation de la surveillance informelle dans les secteurs de la criminalité moyenne.

Le Comité du Conseil de l'Europe pour les problèmes criminels a recommandé diverses façons de faire avancer la prévention de la délinquance, notamment en l'imposant clairement comme élément des programmes en cours. Il a recommandé des changements de politique à l'égard de la famille, de l'école, de l'emploi et de l'habitation. Il a également recommandé la mise sur pied de services nationaux de coordination et de planification dans le domaine de la prévention de la délinquance, ainsi que des façons spécifiques de réduire les occasions de délinquance au niveau local.

Le Comité du Conseil de l'Europe sur les pouvoirs locaux et régionaux a répondu à la nécessité pressante où se trouvaient les villes de résoudre les problèmes de la délinquance et de l'insécurité publiques en organisant deux grandes conférences réunissant notamment des maires, des fonctionnaires locaux, des urbanistes, des policiers, des éducateurs spécialisés et des spécialistes de la toxicomanie. Ces conférences ont suscité bien des innovations aux plans national et international, comme une organisation non gouvernementale pour la prévention de la délinquance dans les régions urbaines, un institut universitaire pour la promotion de la recherche et de l'enseignement relatifs à la prévention de la délinquance et aux politiques socio-économiques et un réseau de centres de documentation pour mettre l'information à la disposition des décideurs. Le Forum européen pour la sécurité urbaine encourage les villes à s'engager dans la prévention locale de la délinquance particulièrement en favorisant la coopération entre organismes. Il propose la tenue d'une conférence Europe-Amérique du Nord, où l'on comparerait les expériences en matière de prévention du crime urbain.

Les problèmes de délinquance en Europe semblent avoir beaucoup de points en commun avec ceux que nous connaissons dans les régions urbaines, bien que la violence y soit apparemment moindre. Les causes de la criminalité ne sont pas du ressort de la police, des tribunaux et des services correctionnels et semblent plutôt relever des politiques sociales, pédagogiques et économiques. Malgré d'énormes améliorations dans tous ces domaines, la délinquance a augmenté dans les vingt-cinq dernières années.

Il semble qu'il y ait un besoin urgent de connaissances sur la criminalité et ce qui peut la prévenir, ainsi que d'une coopération entre organismes et d'actions locales permettant d'utiliser ces connaissances. Au Canada, cela pourrait se réaliser par un effort national de prévention du crime, en associant cette prévention à la politique en matière pénale, en créant un conseil national de prévention du crime et en dégageant des fonds substantiels qui pourraient ne consister d'ailleurs qu'en une réaffectation d'un petit pourcentage des budgets actuels de la justice pénale et des programmes sociaux. Cela devrait s'accompagner d'une action locale concertée des organismes de prévention du crime, de la création de conseils urbains de prévention du crime, de la conclusion de contrats de prévention du crime, de l'encouragement de projets pilotes et de la tenue de conférences. Pour être efficace, la prévention du crime nécessiterait en outre des programmes d'enseignement, de formation, d'échanges, de recherche et de développement, un centre de documentation, ainsi qu'un accroissement du rôle catalyseur de la police.

CHAPITRE PREMIER : INTRODUCTION

Malgré l'amélioration générale de la qualité de vie des Canadiens, la criminalité n'a cessé d'augmenter, que ce soit dans les rues ou contre les résidences. Selon les statistiques policières, le taux de criminalité a plus que doublé dans les vingt-cinq dernières années, qu'il s'agisse de voies de fait, de cambriolages, de vols qualifiés ou d'agressions sexuelles. Cette augmentation ressort également d'études gouvernementales indépendantes (Statistique Canada, 1983, 1987). De même, selon une étude de la victimisation urbaine au Canada, 56 % des femmes et 89 % des personnes âgées ne se sentent pas en sécurité lorsqu'elles se déplacent dans leur quartier après la tombée de la nuit (Solliciteur général, 1983c).

La réponse attendue à cette montée de la criminalité s'est limitée à une augmentation des effectifs "de la police, des tribunaux et des services correctionnels". De 1962 à 1980, le nombre d'agents de police a doublé au Canada et on y a construit plus d'espaces à usage carcéral que dans toute l'histoire du Canada (Justice, 1982, p. 116). Pourtant, le taux de criminalité s'est constamment élevé. D'importantes expériences ont montré pourquoi l'augmentation des ressources ne pouvait guère enrayer la criminalité et encore moins la réduire. Les expériences menées par la Kansas City Police Patrol ont bien fait voir, par exemple, que l'augmentation des patrouilles policières "préventives" n'avait eu aucune influence importante sur la criminalité dans les rues et dans les résidences ou sur l'insécurité (Kelling et autres, 1974). Des études ont montré combien peu de crimes de cette nature aboutissaient à une condamnation (Justice, 1982, p. 90). De même, des études successives des programmes de réadaptation au Canada indiquent que leur influence sur la récidive est limitée (Waller, 1974).

Les vingt-cinq dernières années ont connu trois changements majeurs d'attitude permettant d'associer la prévention sociale et défensive du crime à la politique en matière pénale, celle-ci ayant été jusque-là exclusivement axée sur l'application des lois et le châtiment. Premier changement majeur, une nouvelle façon d'aborder les crimes perpétrés par les adolescents a conduit à la Loi sur les jeunes contrevenants accompagnée d'un programme important de financement de substituts à l'emprisonnement. Cela a été annoncé comme un moyen de maintenir la responsabilité des jeunes tout en essayant de prévenir la récidive. Il est cependant trop tôt pour juger de la portée de ces nouvelles politiques sur la criminalité adulte ou même sur celle des adolescents.

Le second changement a été la prise en charge de la prévention par les services de police. La police a commencé par des dépliants expliquant les mesures de bon sens à prendre pour prévenir le crime. Puis des semaines de la prévention du crime ont été ajoutées aux "journées du droit" ou à la "semaine de la police" pour promouvoir la prévention du crime. Enfin, mettant l'accent sur la coopération entre citoyens et policiers, la police a établi des activités comme la surveillance

de quartier, les parents-secours et le programme "Echec au crime". Bien qu'à court terme, certaines infractions aient diminué dans certains secteurs, ces initiatives n'ont pas eu d'effet évident sur les taux de criminalité (voir Rosenbaum, 1986).

Troisième changement, le Canada a adopté au milieu des années 70 un programme de contrôle des armes à feu destiné à réduire les occasions d'en faire mauvais usage, particulièrement à des fins criminelles. Les crimes commis à l'aide d'armes à feu ont considérablement diminué et il est possible que des centaines de meurtres aient été évités.

Aux Etats-Unis, les efforts d'endiguement de la marée montante du crime ont dramatiquement échoué, bien qu'ils aient conduit à l'instauration d'impressionnants programmes d'aide aux victimes. A la fin des années 60, le gouvernement fédéral américain a pris l'initiative de créer la Law Enforcement Administration Agency qui a transféré d'importants revenus fiscaux fédéraux aux Etats pour l'amélioration du contrôle de la délinquance. On a tenté des expériences de prévention, en réduisant les occasions de délinquance. Malgré l'injection de fonds considérables, l'augmentation des effectifs policiers, les mesures de sécurité privées et une augmentation spectaculaire du recours à l'incarcération, la délinquance, et particulièrement les crimes violents, ont poursuivi leur inexorable montée. Ce sont pourtant les Etats-Unis qui ont été le théâtre du projet le plus manifestement couronné de succès : le Community Crime Prevention Program de Seattle, inspiré par une administration municipale plutôt que par le système de justice pénale. Une évaluation rigoureuse du projet a montré qu'il avait réduit les vols avec effraction d'environ 50 p. cent en un an et que cette diminution s'est maintenue dans les secteurs à taux élevé de cambriolages où le programme a été mis en application (Waller, 1985; Rosenbaum, 1986). Malheureusement, les reproductions du programme sous la marque de fabrique Neighbourhood Watch n'ont pas connu le même succès. Cela peut être dû à ce qu'on n'y a pas suivi les mêmes procédures ou à ce que les municipalités n'y ont pas été associées.

En somme, bien que les taux de criminalité aient pu être contenus en Amérique du Nord, la politique en matière pénale n'est pas parvenue à réduire la criminalité. Il semble en être de même dans beaucoup d'autres pays industrialisés (Justice, 1982). Cependant, certains pays européens ont entrepris récemment d'aborder la réduction de la criminalité d'une façon sensiblement nouvelle : les villes et les collectivités locales ont commencé à coordonner et à mettre en application des programmes de réduction de la criminalité et de l'insécurité en faisant appel aux nombreuses administrations et aux organisations privées qui ont une influence sur la fréquentation scolaire, l'emploi des jeunes, les loisirs, le logement et l'urbanisme.

La partie A de ce rapport est consacrée à l'évolution récente de la situation en France, en Angleterre et aux Pays-Bas. La partie B récapitule les méthodes de réduction de la criminalité sur la mise au

point desquelles on s'est actuellement entendu au Comité du Conseil de l'Europe pour les problèmes criminels ainsi qu'au Comité sur l'environnement et l'urbanisme de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Dans la partie C, après une brève description des différences entre l'Europe et le Canada, on trouvera l'exposé des possibilités qui, à la lumière de l'expérience européenne récente en matière de prévention du crime, s'offrent au Canada pour y établir une politique efficace de réduction de la criminalité et de l'insécurité.

Ce rapport est fondé : 1) sur les notes prises et les dossiers constitués lors de travaux de recherche sur la prévention du crime dans les pays européens mentionnés, en 1986 et 1987; 2) sur des contacts récents avec les personnes énumérées à l'annexe A; 3) sur les rapports énumérés à l'annexe B.

On trouvera à l'annexe C une sélection de documents-clés émanant de la France, de l'Angleterre et du Conseil de l'Europe. Ces documents mettent en lumière les positions de principe de chacun des pays étudiés, ainsi que celles qui sous-tendent les recommandations émanant des organes du Conseil de l'Europe chargés de la délinquance ou des pouvoirs locaux.

PARTIE A : TENDANCES NATIONALES DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION DU CRIME

Cette partie décrit les tendances de la prévention du crime dans trois pays européens : France, Angleterre et pays de Galles et Pays-Bas. Chacun des chapitres décrit les activités de prévention du crime et leur évolution récente dans ces pays et donne un bref aperçu de la politique en matière pénale de ceux-ci. Ces pays ont été choisis à cause de leurs récentes innovations dans la façon d'aborder la prévention du crime. Bien que certaines mesures spécifiques ne soient pas nécessairement applicables au Canada ni meilleures que celles qui y sont prises, il semble que les politiques et les structures d'organisation adoptées, étant axées sur les causes de la criminalité, sont de nature à réduire la criminalité et l'insécurité. La France dispose d'un important réseau de comités locaux de prévention de la délinquance, qui rassemble dans la lutte à la délinquance bien des services, comme ceux du logement, les services sociaux, les écoles, la police. L'Angleterre et le pays de Galles ont un service gouvernemental central de prévention du crime, des millions de livres étant affectées à la prévention par un comité interministériel de coordination. Les Pays-Bas ont pris d'importantes positions de principe sur la criminalité qui mettent l'accent sur la promotion de la prévention de la criminalité urbaine.

CHAPITRE 2. FRANCE

Introduction

La France a répondu à la montée des taux de criminalité et au désabusement croissant de la population à l'égard de la justice pénale par une augmentation des forces de police et un recours accru à l'incarcération, mais aussi en faisant de la collaboration préventive entre organismes un élément permanent des moyens nationaux et régionaux de lutte à la criminalité.

La prévention du crime en France présente plusieurs traits caractéristiques. En premier lieu, le gouvernement central a créé un Conseil national de prévention de la délinquance qui réunit des ministres et des organisations privées sous la présidence du Premier ministre. En second lieu, ce conseil met l'accent sur la réduction des occasions de délinquance et sur la prévention de la délinquance au moyen du développement social. Cela a eu pour résultat d'inciter 500 conseils municipaux et régionaux de prévention de la délinquance à s'attaquer au problème de la délinquance. Ces conseils réunissent des élus locaux, des fonctionnaires régionaux de ministères comme ceux du logement, de l'éducation, de l'emploi et de la justice, ainsi que des représentants d'organisations privées intéressées par des questions comme la jeunesse, la drogue et la réforme carcérale. La direction du secrétariat étant assumée par exemple par le secrétaire de mairie, ces conseils discutent collégialement la nature des problèmes de délinquance, la façon dont ils sont actuellement traités et mettent en application les nouvelles mesures appropriées.

Situation d'ensemble

La France est un pays de 54 millions d'habitants, dont le taux d'infraction contre les biens est semblable à celui du Canada mais où l'on rapporte moins de violence. La proportion de personnes incarcérées est très légèrement inférieure à celle de l'Angleterre ou du Canada, mais est environ trois fois supérieure à celle des Pays-Bas (Justice, 1982). Jusqu'à une date récente, le taux de criminalité et le recours à l'incarcération ont été en augmentation. Les systèmes policier, juridique, judiciaire et correctionnel sont centralisés, comme le sont la plupart des autres fonctions du gouvernement. Bien qu'il y ait des "départements", ce ne sont que des divisions régionales du gouvernement central. Le rapport population-policiers est plus bas en France qu'au Canada, ce qui conduit à une plus grande présence policière. L'organisation de la police est d'ailleurs répartie entre deux ministères : la police urbaine relève du ministère de l'Intérieur, tandis que les corps policiers chargés des régions non urbaines relèvent du ministère de la Défense. Bien qu'il existe une profession juridique indépendante, presque toute la justice pénale est dominée par des "magistrats" recrutés parmi des étudiants d'université, formés dans une école nationale et avançant dans la carrière comme poursuivants ou

décideurs judiciaires. Le système correctionnel est proportionnellement moins pourvu en personnel qu'au Canada et généralement moins développé.

Les policiers français ne jouent pas un grand rôle dans la prévention du crime. Par exemple, il est rare qu'ils jouent un rôle de coordination dans ce domaine, comme cela se voit au Canada.

Par contraste, d'importantes actions de prévention de la criminalité sont assurées par des éducateurs spécialisés, dont le nombre est estimé à plus de 6 000, et par des programmes pour les jeunes financés et organisés par le ministère des Affaires sociales.

Le développement de la prévention du crime comme élément de la politique en matière pénale est associé à l'idée que prévention et "répression" - expression française désignant l'application de la loi par la police et la condamnation, notamment à l'emprisonnement, par les tribunaux - ne sont pas contradictoires mais complémentaires. De même, la prévention et la réparation sont devenues des thèmes courants dans les tentatives de rénovation de la politique en matière pénale. Les conseils de prévention de la délinquance sont devenus des foyers de renouveau de la politique en matière pénale, de nombreuses ordonnances de service communautaire, médiations et projets d'aide aux victimes étant dus à leur encouragement et mis en oeuvre par leur intermédiaire. L'approche française a aussi été influencée par les tendances gouvernementales à la décentralisation et à la coopération entre organismes.

La Commission Peyrefitte et le Conseil national de prévention de la violence

Avant les années 80, la prévention de la délinquance en France a reçu son impulsion de la création de la Commission Peyrefitte en 1976. Créée pour répondre aux inquiétudes de la population, elle devait faire enquête sur la violence, la criminalité et la délinquance. Composée d'un petit groupe choisi de personnes en vue, elle a eu recours à des experts pour analyser les problèmes de la délinquance en France et recommander les actions à entreprendre. Le rôle de cette commission était semblable à celui des commissions présidentielles américaines sur la violence et le crime des années 60. Et de fait les recherches américaines ont influé sur ses analyses du problème de la délinquance, les recherches françaises étant peu nombreuses. La commission a souligné les problèmes de la désintégration socio-économique, spécialement dans les secteurs à logements sociaux dans les villes, et la nécessité d'une meilleure architecture. Elle a également vu dans la violence une résultante d'expériences de vie négative qui relevait du traitement plutôt que du châtiment.

La Commission Peyrefitte était présidée par un professeur qui, devenu ensuite ministre de la Justice, a été alors en mesure d'aider à la mise en oeuvre du rapport de la commission. Cette mise en oeuvre s'est traduite dans la création d'un Conseil national de prévention de la

violence qui donnait des directives à des conseils "départementaux" ayant des responsabilités similaires. Malheureusement, ce Conseil national n'a pas réussi à provoquer beaucoup de changements dans les actions locales. Les décrets nationaux n'ont pas suffi à entraîner les innovations majeures qui auraient été nécessaires au niveau local.

La Commission des maires

Le maintien de l'ordre a été l'un des principaux thèmes attisés par la presse française partisane au cours de la campagne présidentielle de 1981. La "droite" de l'éventail politique attribuait le déclin de la famille, le manque de discipline et l'augmentation des conduites désordonnées et de la délinquance à l'absence de responsabilité personnelle et à l'insuffisance des sanctions. De son côté, la "gauche" imputait la délinquance au chômage élevé, à la désagrégation urbaine, aux logements inadéquats, au manque généralisé de partage équitable des richesses. Elle dénonçait également les abus de pouvoir de la police et les conditions d'emprisonnement inhumaines.

Les élections présidentielles et législatives de 1981 ont été remportées par la gauche. Le nouveau gouvernement a bientôt fait face à des excès de vandalisme et à des "rodéos" automobiles dans les grandes villes françaises et la couverture donnée par la presse à ces événements l'a forcé à agir. Comme les grands changements sociaux proposés lors des élections ne pouvaient faire sentir leurs effets assez vite, des actions immédiates ont été entreprises pour envoyer de nombreux enfants défavorisés dans des camps d'été, loin de l'ambiance démoralisante des logements sociaux. Puis, pour tenter de cerner les causes profondes, deux commissions nationales d'enquête ont été créées, toutes deux composées de maires des grandes villes françaises. Ces commissions avaient respectivement pour mandat de proposer des solutions aux problèmes des quartiers délabrés et à ceux de la délinquance.

En 1983, la commission sur la délinquance a présenté son rapport au Premier ministre. Les recommandations ressemblaient à celles faites par la commission Peyrefitte huit ans auparavant, mais le processus menant à leur adoption était très différent. En premier lieu, les membres de la commission devaient se charger de la mise en application des recommandations. En second lieu, ils avaient rendu certaines recommandations plus précises. En troisième lieu, ils avaient ajouté quelques recommandations originales et, ce faisant, ils s'étaient "approprié" les recommandations. Ce qui signifiait qu'ils s'engageaient fortement à mettre en application des recommandations qu'ils jugeaient comme étant les leurs. Intitulé "Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité", le rapport de la commission de 1983 désigne les causes de la délinquance comme étant les mêmes que celles qui conduisent au suicide, à l'abus des drogues et de l'alcool et à la maladie mentale. Ce sont notamment 1) les modifications de la vie familiale, 2) la médiocrité et l'isolement de l'habitat, 3) les difficultés d'intégration sociale et professionnelle, 4) l'effondrement des contrôles sociaux non

officiels et 5) l'absence d'occupation pendant le jour. Ces causes sont exacerbées par les drogues, l'alcool, le chômage chronique et le consumérisme.

Les solutions avancées par le rapport mettaient l'accent sur 1) le logement, 2) la formation professionnelle et 3) les problèmes des jeunes immigrants. Toutefois, le rapport soulignait également la nécessité d'une politique en matière pénale aussi soucieuse de faire appliquer la loi que de s'attaquer aux causes profondes. Il proposait la participation des citoyens, ceux-ci devant, par exemple, travailler avec de jeunes contrevenants ou avec des victimes. Cette participation devait être de nature à rapprocher les citoyens du système et à combattre les stéréotypes engendrés par l'exploitation du sensationnel par les médias. Le rapport plaidait aussi en faveur d'une plus grande participation des décideurs locaux à la mise en oeuvre de la politique de prévention de la délinquance.

Les recommandations de la commission étaient guidées par la nécessité d'une coopération locale entre organismes et d'une meilleure utilisation des ressources existantes. L'application des lois n'ayant pas mis fin à la petite et moyenne délinquance et les budgets ne pouvant plus être augmentés, il était nécessaire d'encourager à la fois la réduction des obstacles bureaucratiques et le réalignement des priorités pour résoudre plus efficacement les problèmes de délinquance au niveau local.

Le Conseil national de prévention de la délinquance

Le gouvernement a rapidement mis en oeuvre les recommandations de la commission en créant par décret, dès juin 1983 (voir annexe C), un Conseil national de prévention de la délinquance. Le CNPD ne disposait que d'un petit budget pour des campagnes nationales de publicité et des projets de camps d'été par exemple. En revanche, il était également habilité à passer des contrats avec les municipalités pour que des conseils locaux de prévention de la délinquance développent la coopération entre divers ministères et organismes en vue de s'attaquer vraiment aux causes profondes de la délinquance.

Le CNPD a d'abord été créé pour une durée de trois ans, mais son mandat a été prolongé encore de trois ans en septembre 1986. Il est présidé par le Premier ministre, bien que la présidence de la plupart des séances de travail soit assurée chaque année par le vice-président. Le nombre des membres est passé de 68 au début à 80 actuellement, auxquels il faut ajouter un petit bureau exécutif, un personnel de dix à quinze personnes assurant la mise en application des décisions. Le CNPD regroupe des politiciens en mesure de décider des priorités nationales, des maires qui établissent les politiques locales, des ministères qui administrent les programmes et politiques qui influent sur les causes de la délinquance et des organisations privées qui assurent la promotion de meilleurs programmes socio-économiques. Plus précisément, le Conseil est composé de 5 parlementaires, 35 maires, 12 ministres et de 28 experts ou

représentants d'organisations privées et bénévoles intéressés aux problèmes de la délinquance et de la drogue ou aux questions sociales (voir annexe C).

Le mandat du CNPD s'est progressivement étendu. Le Conseil avait au départ pour mission de suivre l'évolution de la délinquance en France, de proposer aux pouvoirs publics des mesures propres à prévenir la délinquance et à en réduire les effets, d'examiner les résultats des mesures prises par les ministres et de contribuer à une meilleure information de l'opinion sur ces problèmes. Ses objectifs actuels sont d'être le centre

- du développement de la politique nationale de prévention de la délinquance;
- de la stimulation et de la coordination des initiatives gouvernementales;
- de la coordination entre les administrations locales, les organisations bénévoles et le secteur privé;
- du financement des programmes de prévention;
- de l'information de l'opinion et de sa sensibilisation aux responsabilités civiques;
- de l'étude de l'efficacité des programmes mis sur pied.

Depuis la création du CNPD, son budget d'environ 10 millions de dollars n'a pas été modifié. En pratique, il a été régulièrement doublé par des contributions équivalentes des pouvoirs publics locaux. Les fonds sont obtenus en "imposant" les ministères premiers concernés, comme ceux chargés du logement et de la police : en d'autres termes, chaque ministère est invité à affecter un petit pourcentage de son budget au CNPD.

Les conseils locaux de prévention de la délinquance

Les conseils locaux de prévention de la délinquance, les "contrats" connexes, ainsi que de nombreux projets locaux ont d'abord été mis à l'essai dans 18 villes. Puis on a utilisé ces expériences pour susciter l'intérêt d'autres villes, en organisant des ateliers régionaux sur la prévention de la délinquance et des réunions d'administrateurs urbains.

Il existe actuellement plus de 500 conseils locaux de prévention de la délinquance en France, dont environ 180 dans des villes de plus de 30 000 habitants, soit 80 % de ces villes. Vu que le décret réglementant les conseils communaux en rend la création facultative, ce taux de participation est impressionnant. Les commentateurs estiment toutefois qu'environ un tiers de ces conseils n'existent guère plus que sur le papier, mais qu'un autre tiers fonctionnent bien et que les activités du dernier tiers dépassent les espérances du CNPD.

a) Structures

Chacun des conseils locaux de prévention de la délinquance est présidé par le maire. Y siègent également des fonctionnaires locaux représentant les ministères responsables des affaires sociales, de l'éducation, de l'équipement, des sports et de la police, ainsi que des conseillers municipaux et des fonctionnaires municipaux. Divers juges locaux, représentants d'associations et experts y participent à titre consultatif.

La plupart des conseils ont un secrétaire général : il s'agit d'un fonctionnaire supérieur de la municipalité qui joue un rôle actif dans la préparation des réunions et assure le suivi de la mise en oeuvre des décisions. Ce fonctionnaire est assurément essentiel à la bonne marche des conseils. Bien que seuls les administrateurs et les politiciens soient membres à titre délibératif, tandis que les organismes privés ne le sont qu'à titre consultatif, tous prennent part aux discussions. Il en résulte une "appropriation" commune de la prévention de la délinquance, non seulement par la police, les avocats et les juges, mais, ce qui est fort important, par des organismes locaux qui, jusque-là, ne s'étaient pas sentis concernés par la délinquance. Le maintien de la participation des membres des conseils dépend de façon importante de la continuité de l'information.

Les conseils se réunissent au complet tous les deux mois. L'ambiance des réunions est collégiale et les débats sur les problèmes de délinquance de la ville prennent la forme d'une discussion renseignée de la signification des statistiques policières. Par exemple, les travailleurs sociaux ou les fonctionnaires du logement sont volontiers enclins à faire remarquer que, ayant le sentiment que rien ne sera fait, beaucoup de victimes, dans leur quartier, ne signaleront pas leur cas à la police. Les enquêteurs des drogues souligneront souvent que les utilisateurs de drogues n'ont pas à leur disposition de substituts valables à l'usage de la drogue. Les juges des enfants peuvent déplorer le manque d'équipements locaux pour venir en aide aux adolescents.

Les conseils facilitent peu à peu les communications et la collaboration directes sur des questions locales ainsi que la réalisation de projets plus officiels. C'est ainsi que la police, les travailleurs sociaux et les services des stupéfiants peuvent être conduits à s'occuper ensemble des jeunes désoeuvrés dans les gares. C'est ainsi encore que les fonctionnaires du logement, les policiers et les services sociaux peuvent se concentrer sur un ensemble immobilier en particulier.

Les projets officiels ont eu tendance à s'inspirer des expériences des villes pilotes. Il en est ainsi des programmes de camps d'été destinés à éloigner des quartiers difficiles les enfants en situation potentielle de délinquance, certains de ces programmes ayant été conçus par le président de l'organisation du Club Med, membre en vue du parti au pouvoir. On peut ajouter les programmes spéciaux d'alphabétisation des enfants

d'origine nord-africaine, le renforcement des portes d'entrée, la formation des jeunes, l'orientation professionnelle et les conseils de la jeunesse.

b) Les contrats de prévention de la délinquance

L'orientation et le financement des conseils locaux de prévention de la délinquance résultent d'un contrat spécial - un "contrat d'action de prévention en matière de sécurité urbaine" - entre le gouvernement et les collectivités locales. Ce contrat exige 1) une analyse des problèmes de délinquance dans les collectivités concernées, 2) un bilan des activités présentes de lutte à la délinquance et 3) un plan d'action future, comprenant des projets précis nécessitant un financement du CNPD.

Pour constituer le dossier du contrat, les membres du conseil sont amenés à analyser la nature des problèmes de délinquance, les actions de leurs services et les activités proposées. Il se peut qu'au départ, ils ne voient pas de lien étroit entre leurs programmes et la délinquance. Avec le temps toutefois, ils découvrent habituellement bien des façons de coopérer avec d'autres membres du conseil, qui leur permettent d'atteindre leurs propres objectifs tout en influant sur la délinquance. Cet effort de coopération aboutit à une appropriation commune des activités. En outre, la plupart de ces activités de prévention de la délinquance sont alors menées à bien par la coopération et la réorganisation des priorités plutôt que par l'injection de fonds nouveaux.

Il résulte de ce processus que les politiques de prévention locales reflètent à la fois les préoccupations nationales et locales.

c) Impact des conseils locaux

Avant la création de ces conseils, les tensions étaient fréquentes entre les policiers et les travailleurs sociaux affectés aux programmes de prévention. On en était venu à penser que les programmes pour les jeunes étaient un échec et des tensions entre la police et les travailleurs sociaux étaient nées autour de contrevenants particuliers. Mais ce sont maintenant les conseils locaux de prévention de la délinquance qui sont devenus le foyer des activités de prévention en même temps qu'un lieu où peut se développer la coopération entre policiers et travailleurs sociaux.

Il est encore trop tôt pour une évaluation d'ensemble de l'impact des conseils locaux de prévention de la délinquance. Cependant, le taux national de criminalité a diminué aussi bien en 1986 qu'en 1985. La dernière baisse de 8 % est la plus importante depuis l'instauration de statistiques policières en 1972. Elle constitue aussi une tendance qui s'écarte de celle de l'Angleterre et des Pays-Bas. Par ailleurs, des comparaisons entre secteurs, portant sur un certain nombre d'infractions courantes, n'ont fait apparaître que des diminutions très légèrement

supérieures là où existaient des conseils communaux de prévention de la délinquance, les taux de criminalité tendant tout de même à être plus élevés dans les secteurs sans conseils locaux.

Le programme de camps d'été a également eu des effets sur la délinquance estivale en éloignant des centres-villes beaucoup des jeunes les plus souvent impliqués dans la délinquance. Bien que la diminution des taux officiels de criminalité puisse n'être que de courte durée, le bénéfice certainement demeure, les projets ayant été spécialement conçus pour ceux qui n'auraient pas normalement participé à cette sorte de programme.

La plupart des projets visant la prévention de la délinquance à moyen terme, il est trop tôt pour juger de leur réussite. Ainsi l'on s'attend à ce que l'aide apportée aux enfants d'Afrique du Nord pour qu'ils apprennent à mieux lire et écrire ou développent leurs aptitudes professionnelles, les amène à s'estimer davantage et réduise la délinquance, mais il y faudra des années.

Certains des projets français semblent relever de la prévention en général plutôt que de la prévention de la délinquance. A première vue, ils paraissent semblables à des projets déjà en cours au Canada, mais non comme éléments d'une politique en matière pénale, et cela est vrai dans une certaine mesure. A y regarder de plus près toutefois, les projets français sont plus proches de la prévention du crime "au second degré" que les projets canadiens, en ce qu'ils mettent l'accent sur des groupes ou des situations de pré-délinquance.

Les conseils permettent également d'éclairer les participants sur les problèmes de la délinquance. Les élus en particulier en sortent plus informés des réalités de la délinquance et de la prévention de la délinquance que par la "mythologie du sensationnel et de l'exceptionnel" qui fait recette dans les médias. L'impact de ce nouveau sens des réalités sera aussi difficile à mesurer.

Conclusion

Faisant face à une crise de la confiance publique dans la police et le système judiciaire engendrée par la crainte de la délinquance, les Français ont d'abord eu recours seulement à des experts pour affronter la délinquance, mais ils se sont aperçus qu'il ne suffisait pas pour la réduire de lancer des décrets de Paris. En revanche, dès qu'ils ont appelé les maires à participer, d'abord à une commission d'enquête, puis aux diverses facettes du conseil national et des conseils locaux de prévention de la délinquance, ils ont réussi à susciter des activités de nature à améliorer la situation. Ces activités impliquent l'analyse conjointe des problèmes de délinquance locale, l'étude des actions locales entreprises, et enfin l'élaboration d'un plan pour résoudre le problème. Ceux qui participent à ces activités - élus locaux, fonctionnaires de l'Etat, dirigeants de mouvements privés - paraissent être parmi les mieux à même d'aller aux causes profondes de la

délinquance. C'est parce qu'ils sont en mesure d'influer sur les programmes qui se concentrent sur les personnes, spécialement les jeunes, qui commettent la plupart des infractions; et ils le font en s'attaquant aux échecs scolaires, aux carences sociales, aux problèmes de l'emploi et des loisirs.

La prévention de la délinquance en France en est encore à ses débuts. Si certaines statistiques criminelles indiquent un certain succès sinon une absence d'échec total, il est trop tôt pour dire sur une base empirique si la démarche française est sur la bonne voie. Elle est pourtant conceptuellement sensée, si l'on excepte le fait que, pressés d'agir, les Français n'ont pas utilisé des moyens scientifiques dans l'élaboration de programmes efficaces. La collégialité de leur modèle conviendrait toutefois parfaitement à l'utilisation de tels moyens dans l'avenir. Ils se préoccupent d'ailleurs d'augmenter l'efficacité de leur démarche en améliorant la formation de ceux qui oeuvrent dans les conseils et en promouvant des recherches pour soutenir leur action.

CHAPITRE 3 : ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES

L'Angleterre et le pays de Galles ont répondu à la montée des taux de criminalité et du désabusement de la population à l'égard de la justice pénale non seulement par une augmentation des forces de police et un recours accru à l'incarcération, mais aussi en innovant abondamment dans le domaine des substituts à l'emprisonnement. Depuis le milieu des années 60, la prévention du crime a fait partie de la politique en matière pénale. La démarche a été discrète et pragmatique. Une récente poussée d'activité a été provoquée par la création au sein du Home Office, d'un service spécial d'orientation et de recherche qui a prêté son concours à de nombreuses activités, au nombre desquelles d'importantes initiatives interministérielles de plusieurs dizaines de millions de livres.

La prévention du crime est une question régulièrement discutée sur la scène politique mais aussi sur une base ad hoc. Bien que le Premier ministre ait été récemment l'hôte d'un séminaire au 10 Downing Street, c'est un ministre adjoint au Home Office qui préside le Comité national décrit plus loin. En mars 1988, un conseil national, Crime Concern, a été créé pour promouvoir l'action du secteur bénévole dans 50 quartiers déshérités, initiative qui participe de la volonté du gouvernement de combattre la criminalité dans ce genre de quartiers.

Situation d'ensemble

L'Angleterre et le pays de Galles ont une population de 49 millions d'habitants et un taux de criminalité semblable à celui de la France. Il en résulte que la proportion de crimes violents est moins élevée qu'au Canada mais que celle des infractions contre les biens est semblable. Les personnes emprisonnées y sont proportionnellement un peu moins nombreuses qu'au Canada, mais plus qu'en France et trois fois plus qu'aux Pays-Bas. Jusqu'à une date toute récente, le taux de criminalité et le recours à l'incarcération étaient en augmentation.

Les systèmes policier et correctionnel sont centralisés, comme le sont la plupart des autres fonctions du gouvernement. Les effectifs policiers sont proportionnellement semblables à ceux du Canada et, dans un souci d'efficacité administrative, organisés sur une base régionale. L'action policière tend à être influencée par les initiatives personnelles des chefs de police régionaux ou les activités du commissaire de l'énorme police londonienne. Le système carcéral connaît de graves problèmes de surpeuplement, avec un nombre de détenus proportionnellement semblable à celui du Canada. Les services de probation britanniques sont de très grande qualité et ont été à l'origine de nombreuses innovations communautaires en Angleterre comme dans le reste du monde anglophone (p. ex. les ordonnances de service communautaire).

La politique en matière pénale a récemment été influencée, en Angleterre et au pays de Galles, par les émeutes dans les quartiers déshérités,

l'action terroriste, l'inquiétant surpeuplement des prisons et, de façon générale, par un lent mouvement vers une conception plus réparatrice des sanctions. L'expansion de la police dans les dix dernières années a correspondu à la nécessité de faire face à la longue et explosive grève des mineurs.

Le débat public sur la justice porte continuellement sur la question de savoir qui devrait être envoyé en prison et pour combien de temps. Dans les milieux professionnels, on semble s'entendre sur le fait que les contrevenants violents devraient être incarcérés plus longtemps, tandis que les non-violents et les jeunes devraient être emprisonnés moins fréquemment. Depuis peu, on favorise également le financement du développement des programmes d'aide aux victimes.

La prévention du crime avant les années 80

Au milieu des années 70, il existait déjà des agents de prévention du crime dans la police, des groupes de prévention du crime formés de citoyens et d'hommes d'affaires et le Stafford Police Crime Prevention Centre. La NACRO (National Association for the Care and Resettlement of Offenders), qui n'est pas sans rappeler la John Howard Society du Canada et l'Association canadienne de la justice pénale, encourageait la prévention du crime au moyen de conférences sur la prévention et des questions comme l'enfance en danger, le logement et l'urbanisme. Cependant, la prévention du crime était dominée d'abord par la recherche situationnelle et ensuite par le travail du comité national sur la prévention (Standing Conference on Crime Prevention).

Le premier fait nouveau dans les années 70 a été l'encouragement apporté à des conceptions de la prévention du crime faisant partie d'une méthode générale de contrôle d'une population carcérale en augmentation. Bien que l'on discutât de prévention sociale, les premiers programmes étaient dominés par des actions défensives comme des campagnes de sensibilisation ou des efforts pour remédier à des situations précises, comme le vandalisme contre les cabines téléphoniques. C'est toutefois durant les années 70 que s'est manifesté également le changement radical de l'objet de la recherche. Influencés par la dernière mode criminologique aux Etats-Unis, les chercheurs ont décidé d'abandonner la réhabilitation des contrevenants pour se concentrer sur la réduction des occasions de délinquance. Diverses expériences ont été faites concernant le vandalisme contre les cabines téléphoniques, la délinquance dans le métro et les campagnes de sensibilisation. Bien que n'ayant pas toujours été un succès, ces expériences ont fait de la prévention situationnelle du crime le thème favori du Home Office. Ce thème conceptualise le crime comme se produisant parce que la situation en fournit l'occasion, de sorte que toute politique de prévention du crime devrait consister à examiner les situations criminogènes et à y associer des interventions. Le livre de Clark et Mayhew de 1979, "Designing out Crime", résume cette façon de voir.

Le second fait important en matière de prévention du crime survenu avant les années 80 a été la mise sur pied par le Home Office, en 1966, d'une conférence permanente sur la prévention du crime réunissant des représentants de divers organismes (Confederation of British Industry, National Chamber of Trade, British Insurance Association, Trades Union Congress, Association of Chief Police Officers). Cette conférence a persuadé l'industrie britannique d'installer des dispositifs de verrouillage sur les colonnes de direction, réduit de 25 % les pertes dues aux vols perpétrés contre les camions de cigarettes, élaboré un code de sécurité domiciliaire et publié de la documentation sur le maintien de l'ordre dans les écoles (Home Office, 1983, p. 2). En 1986, il disposait de groupes de travail sur la sécurité des automobiles, les cambriolages chez les particuliers, le vol à l'étalage, les vols qualifiés dans les commerces et la violence reliée aux établissements réglementés (p. ex. les bars). Son groupe de travail sur les jeunes contrevenants a réclamé plus de coopération entre les écoles et les travailleurs sociaux pour détourner les jeunes de la délinquance.

Le service de prévention du crime du Home Office

En 1983, la Conférence permanente sur la prévention du crime a été renforcée par la nomination à sa présidence d'un des ministres du Home Office et par la création, au sein de celui-ci d'un service de prévention du crime. Le personnel de ce service est passé de neuf personnes à l'origine à 27 et regroupe des chercheurs du service de recherche du Home Office et des généralistes, analystes de décision, comme on en retrouve dans toute la fonction publique britannique. La démarche de ce service s'est principalement axée sur la prévention situationnelle du crime.

Un groupe interministériel sur la prévention du crime a été instauré en 1986. Le service a également réussi à organiser deux séminaires au 10 Downing Street, sous la présidence du Premier ministre et du secrétaire au Home Office, pour attirer l'attention sur la prévention du crime et encourager l'industrie britannique à faire preuve de plus d'initiative. Au début, le groupe interministériel faisait rapport au sous-secrétaire responsable des orientations, mais depuis 1977, il rend compte au sous-secrétaire responsable de la politique criminelle. Le groupe interministériel n'a pas de budget propre, mais ses délibérations influent sur des dépenses équivalant à 100 millions de dollars canadiens réparties sur une population double de celle du Canada et ventilées notamment de la façon suivante : 38 millions de livres pour des programmes de création d'emplois à court terme de la commission des services de main-d'oeuvre; 30 millions pour la rénovation domiciliaire et des quartiers déshérités; 5 millions pour la sensibilisation à la prévention du crime; plus d'un million pour la formation des policiers, la recherche et les coordonnateurs locaux; et un million pour l'éducation et la science.

Le groupe interministériel a encouragé en outre d'autres organismes à

entreprendre des actions. C'est ainsi que le métro londonien a consacré 15 millions de livres (30 millions de dollars canadiens) à la réduction de la criminalité et des désordres et que le ministère de l'Energie a apporté des modifications aux compteurs qui avaient attiré des voleurs.

On trouvera ci-dessous la description de quelques-unes des principales initiatives de divers services et organismes gouvernementaux et non gouvernementaux.

L'action de la Commission des services de main-d'oeuvre en matière de prévention du crime a consisté dans un programme communautaire. Du travail a été offert à 8 000 personnes sans emploi au plan local pour aider les organismes bénévoles, les pouvoirs publics locaux, les résidents de la localité et la police à combattre la criminalité. On a préparé une brochure donnant 10 modèles du type de projets à entreprendre. Le succès de la prévention du crime dépendait de la nature locale de projets visant des problèmes locaux et faisant appel à des personnes et à des organisations de la localité. Les projets modèles étaient les suivants : installation de dispositifs de sécurité (serrures, judas) au domicile de personnes âgées; système de conciergerie; consignes de sécurité (fermeture et verrouillage des portes); refuges pour femmes et enfants battus; publicité dissuadant les enfants d'enfreindre la loi; activités récréatives après les heures de classe avec un programme attrayant pour les enfants; programmes d'aide aux victimes; patrouilles civiles des bâtiments scolaires; équipe formée entre organismes pour l'analyse des problèmes locaux de criminalité et l'instigation à prendre des mesures appropriées et, enfin, un projet reposant sur la consultation des résidents et un comité directeur devait aboutir à un projet attrayant pour les jeunes.

Le ministère de l'Environnement gère les logements sociaux, ce qui représente près de 30 % de l'ensemble des logements de l'Angleterre et du pays de Galles. Les problèmes auxquels fait face ce ministère sont les sans-abri, les chômeurs et la difficulté de louer des maisons et des immeubles qui sont devenus des "ghettos" de familles monoparentales. Au milieu des années 70, les autorités se sont cependant rendu compte que la crainte de la criminalité était devenue un facteur important. Depuis lors, les principales actions entreprises par ce ministère pour combattre ces problèmes ont consisté dans l'amélioration de la gestion des logements, des relations entre bailleurs et locataires, ainsi que des services et, notamment, de la sécurité.

Les projets de la NACRO ont mis l'accent sur les quartiers résidentiels délabrés où se chevauchent les problèmes sociaux et économiques, chômage élevé, désintégration familiale, pauvreté, santé déficiente et mauvaises conditions matérielles (NACRO, 1986). Ces caractéristiques facilitent la montée de l'insécurité en général et conduisent les jeunes en particulier vers la criminalité. En outre, une part importante de la victimisation criminelle survient dans ces quartiers où les résidents sont les moins aptes à se protéger eux-mêmes en s'assurant, en changeant leur environnement ou en déménageant ailleurs.

Le but des projets de la NACRO a été de revitaliser ces quartiers avec la participation des résidents eux-mêmes. Ces projets ont débuté au milieu des années 70 et ont bénéficié d'un premier financement important du ministère de l'Environnement en 1979. Le financement est venu plus tard des pouvoirs publics régionaux comme le Greater London Council. La NACRO a également reçu des fonds des services de la main-d'oeuvre qui les ont fournis pour l'emploi de chômeurs chroniques. Les projets ont été implantés dans plus de 60 ensembles immobiliers.

Ces projets de la NACRO comportent un comité directeur composé d'élus locaux, ainsi que de personnes occupant des postes de responsabilité dans les administrations locales chargées du logement, des services sociaux, de l'éducation, de la probation, de la police, et dans les organismes bénévoles et les groupes de résidents. Un plan d'action est élaboré en interrogeant systématiquement les résidents sur les problèmes, l'évaluation des services et la criminalité. Le plan comprend une description de l'ensemble immobilier, des services disponibles ainsi que du point de vue des résidents sur les difficultés rencontrées et les améliorations nécessaires. Le plan est alors discuté avec les autorités compétentes et les résidents eux-mêmes. Finalement un comité est formé pour superviser la mise en application du plan. La mise en application des plans d'action a abouti à des améliorations de l'environnement matériel, des services récréatifs et de soutien (garderies par exemple) et d'autres services (nettoyage par ex.), ainsi qu'à plus de communications entre les résidents et l'administration locale. Il en est résulté une meilleure apparence des ensembles immobiliers, de nouvelles réglementations, un accroissement de la police dans les rues, une réduction des actes de vandalisme contre les résidences dans la proportion de une sur trois à une sur huit et une réduction des cambriolages dans la proportion d'une résidence sur six à une sur douze.

Cinq projets de démonstration de la NACRO ont été montés dans le pays pour illustrer la possibilité de réduire la criminalité et l'insécurité. Dix-huit mois après avoir été lancés avec l'aide financière du Home Office, celui-ci a été relayé par d'autres sources de financement.

Le ministère de la Santé et de la Sécurité sociale est responsable des jeunes contrevenants. Au milieu des années 70, il a collaboré avec le Home Office à une étude encyclopédique sur l'évolution de la criminalité (Rutter et Giller, 1983). Cette étude a souligné les différences entre les délinquants d'habitude et les délinquants occasionnels, ainsi que la mesure dans laquelle ce sont les mêmes conditions sociales et économiques qui entraînent non seulement la multirécidive, mais aussi l'abus des drogues ches les jeunes, les suicides et l'anorexie.

Parmi les projets qui ont été encouragés se trouve un bureau dirigé par un travailleur social assisté de quatre personnes détachées des services de police, de probation, de l'éducation et de la protection de la jeunesse et qui décide des mesures à prendre à l'égard des jeunes pris sur le fait par la police. La NACRO reçoit également des fonds pour développer des mécanismes de coopération entre organismes en matière de prévention du crime.

La circulaire interministérielle de 1984

Une circulaire sur la prévention a été cosignée en janvier 1984 par des fonctionnaires du Home Office, du Welsh Office et des ministères de l'Education et de la Science, de l'Environnement, et de la Santé et de la Sécurité sociale (voir Annexe C). Cette circulaire était l'aboutissement d'une rencontre entre ces ministères au Police Staff College à l'occasion d'un séminaire sur la prévention du crime. On peut en résumer les directives de la façon suivante :

Cette circulaire conjointe demeure l'expression la plus complète de la politique britannique en matière de prévention du crime. Elle repose sur le fait que, même si la prévention du crime a toujours été un objectif de première importance pour la police, certains des facteurs qui influent sur la criminalité échappent au contrôle de la police. Il en résulte que l'on s'attend à ce que tout particulier ou organisme qui est en mesure d'aider à la réduction de la criminalité tente de prévenir celle-ci. On compte en outre sur la collaboration des ministres, des fonctionnaires, des policiers et des pouvoirs publics locaux. Pour que cette collaboration soit efficace, plusieurs actions sont nécessaires. Par exemple, les mesures prises doivent avoir l'appui des citoyens. Communication et appui trouvent déjà un encouragement dans les comités des autorités policières, les comités consultatifs police-minorités, les groupes de discussion sur la prévention du crime (réunissant personnalités et hommes d'affaires locaux à propos de campagnes de sensibilisation à la délinquance) et des comités conjoints locaux (logement et services sociaux). Dans l'avenir, des conseils communautaires, des associations de quartier et des conseillers locaux peuvent également promouvoir cet objectif.

Le ciblage local est essentiel aux situations locales et aux problèmes spécifiques de criminalité, en particulier parce que l'aménagement à court terme du milieu réduira la criminalité en en réduisant les occasions. La réunion d'information auprès des particuliers et des organismes locaux devrait mettre à jour bien des mesures préventives : possibilité d'un meilleur usage des équipements de sécurité, portiers électriques, éclairage des rues, surveillance informelle, réparation rapide des biens détériorés par des vandales, location des propriétés vacantes, existence de projets récréatifs et plans de lotissement.

Pour réunir ces données, il faut encourager la coopération entre policiers et administrations locales. Par exemple, la police pourrait fournir aux pouvoirs locaux des données d'ensemble sur les problèmes locaux de criminalité, données qui pourraient fournir des renseignements sur des infractions comme le vandalisme, et également des renseignements socio-démographiques sur les résidents, le logement, les transports et les loisirs dans la localité. D'autres organismes, comme les entreprises de services, pourraient avoir aussi des informations à mettre en commun.

Le travail à long terme sur les facteurs sociaux est également nécessaire. Les administrations scolaires peuvent porter leur attention sur les services à la jeunesse ainsi que sur le comportement responsable souhaité par les écoles et les parents. La police et les personnes chargées du respect des règlements de scolarisation peuvent se concentrer sur l'absentéisme. Le ministère de l'Environnement a déposé un rapport intitulé Security on Council Estates et son Priority Estates Project a montré comment la criminalité et l'insécurité pouvaient être réduites par la collaboration entre organismes.

Les autorités locales devraient porter une attention constante à la prévention du crime. Les dirigeants locaux pourraient jouer un rôle décisif en s'assurant que les mesures et les décisions qu'ils prennent tiennent compte de la prévention du crime.

Outre la consultation du chef de police, cela supposerait la participation des services sociaux, de santé, de probation, des loisirs, de la planification, de l'éducation, du logement et de la voirie; à quoi pourraient s'ajouter les groupes communautaires et bénévoles, les églises, les entreprises locales et les médias. Un plan concerté, comportant des mesures d'application concrètes et précises, pourrait être endossé par tous les intéressés et entraînerait une modification des politiques et des pratiques.

Évolution récente de la prévention du crime

L'engagement des administrations gouvernementales centrales dans la prévention du crime et les objectifs de la circulaire interministérielle ont conduit à une vision concertée et plus pénétrante de la prévention sociale du crime, à une organisation nationale destinée à promouvoir les activités locales et la participation du secteur privé, ainsi qu'à des responsabilités nouvelles pour la police. Pourtant, bien que beaucoup de bons projets aient été pris en charge par des sources stables de financement, il semble qu'ils aient inspiré assez peu de politiques générales.

Le service de prévention du crime étant rattaché à la direction de la police du Home Office, il n'est pas surprenant que beaucoup des activités de prévention appuient la police en favorisant des techniques défensives de prévention du crime. Pourtant, les résultats de recherches menées conjointement avec d'autres ministères, ajoutés à ceux du British Crime Survey sur les limites de la prévention défensive, ont forcé les milieux de la politique en matière pénale à s'intéresser aux aspects sociaux de la prévention.

En juillet 1987, le service de recherche du Home Office a organisé une conférence internationale pour examiner le potentiel de la prévention sociale du crime. Ont participé à cette conférence des experts, universitaires et praticiens, d'Europe et d'Amérique du Nord, ainsi que les responsables des diverses directions du Home Office (voir Hope et

Shaw, 1988). L'intérêt pour les causes sociales de la criminalité et sa prévention par le traitement de ces causes a été renforcé par des enquêtes officielles menées à l'occasion d'émeutes. Ces enquêtes ont fait ressortir, d'une part, les problèmes causés par les relations entre la police et les groupes ethniques et, d'autre part, les problèmes socio-économiques des groupes ethniques. Avec l'aide de la direction de Scotland Yard et d'un haut fonctionnaire du Home Office, les Britanniques ont également examiné avec intérêt l'évolution de la situation en France. Ce qui retient leur attention, c'est l'apparent succès avec lequel les Français ont créé des centres locaux de coopération entre organismes pour la prévention du crime et la réduction de l'insécurité, et particulièrement la discussion des aspects sociaux de la prévention.

Les préoccupations de prévention ont ramené l'attention sur la nécessité pour les communautés de s'occuper plus activement de la réhabilitation des contrevenants et, notamment, de programmes de médiation et de réparation.

Le Conseil national de prévention du crime

La création d'un organisme national, appelé Crime Concern, a été annoncée en mars 1988. Il s'agit d'un organisme sans but lucratif dont les membres, non rémunérés, sont assistés par un personnel d'une demi-douzaine de personnes. Ses représentants s'attendent à recevoir des contributions du secteur privé pour soutenir des initiatives locales et promouvoir la prévention du crime.

La mission de cet organisme à l'égard des initiatives locales est étendue. L'Angleterre et le pays de Galles comptent maintenant plus de 300 comités de prévention du crime, 50 programmes coordonnés d'ensembles immobiliers et 42 000 associations de surveillance de quartier. On peut s'attendre à leur renforcement et à une demande de participation accrue des conseils locaux.

L'industrie privée a pris de nombreuses mesures pour réduire sa vulnérabilité à la criminalité et informé les employés sur la prévention personnelle du crime. Les compagnies d'assurance ont commencé à consentir des rabais aux personnes qui prennent des précautions, que celles-ci soient efficaces ou non.

Autant qu'il est possible, l'information des citoyens sur la prévention du crime est devenue une activité routinière des patrouilles et des enquêteurs de police. De même, les policiers coordonnateurs de la prévention du crime ont récemment élargi leur mission, comme catalyseurs de changement dans la communauté, en rencontrant les autorités locales et les groupements d'affaires. Les coordonnateurs tendent également à jouer le rôle d'analystes de la criminalité locale. Les services de formation de la police s'ouvrent à un plus grand nombre de professionnels intéressés à l'aménagement des zones urbaines. La surveillance de quartier connaît aussi des changements à mesure que les premiers efforts

atteignent leurs limites. Des efforts sont faits pour réduire au minimum les ressources policières dans les zones où le taux de cambriolages est bas et susciter une nouvelle génération de projets dans celles où il est élevé.

Conclusion

La prévention du crime en Angleterre et au pays de Galles présente deux traits caractéristiques. En premier lieu, un comité national permanent a encouragé avec succès le secteur privé à prendre des mesures de prévention du crime. En second lieu, un service gouvernemental central d'orientation et de recherche a favorisé le développement d'une politique plus cohérente et efficace de prévention du crime. Le service de prévention du crime du Home Office joue un rôle très important d'information, d'aide et de conseil pour l'analyse et l'évaluation de la criminalité locale. Les programmes urbains du Home Office financent des activités de prévention du crime, tandis que les services du logement et les services sociaux financent les organisations bénévoles qui s'occupent des jeunes contrevenants. La prévention du crime peut également être intégrée aux projets de rénovation de quartier.

On reconnaît généralement aujourd'hui que la politique en matière pénale ne doit pas se limiter seulement à intervenir après la perpétration des infractions, mais doit s'efforcer au préalable de réduire les occasions de délinquance grâce à des programmes fondés sur des analyses de situation. Mais cette façon de voir débouche rapidement sur une démarche de prévention plus large, fondée sur des facteurs sociaux. A cet égard, là où la police peut aider à susciter des projets et développer la formation conjointe, sa participation dès l'abord à la prévention du crime est vue comme une promesse de sérieux appui de cette démarche.

CHAPITRE 4 : LES PAYS-BAS

Le gouvernement des Pays-Bas a répondu à la montée des taux de criminalité en maintenant les politiques traditionnelles mais en réduisant en même temps la longueur des condamnations imposées aux contrevenants. En 1985, le gouvernement néerlandais a présenté un plan d'ensemble pour l'amélioration du maintien de l'ordre. Pour les infractions les moins graves, la démarche essentielle devait être de prendre au niveau municipal des mesures de prévention en dehors du système de justice pénale. Des mesures différentes devaient être prises à l'égard des infractions graves.

Situation d'ensemble

Avec une population de 15 millions d'habitants, les Pays-Bas ont un taux de criminalité semblable à celui de l'Angleterre et du pays de Galles. Il en résulte que la criminalité violente est moins élevée qu'au Canada, mais que les taux sont semblables pour les infractions comme le cambriolage et les voies de fait, et plus élevés pour les dommages causés aux automobiles, les vols de bicyclette et le vandalisme. Il y a proportionnellement moins de personnes en prison aux Pays-Bas qu'en France ou au Canada. Jusqu'à une date très récente, le taux de criminalité comme le recours à l'incarcération étaient en augmentation.

Les systèmes policier et correctionnel néerlandais sont centralisés, comme le sont la plupart des autres fonctions du gouvernement. Les effectifs policiers sont proportionnellement semblables à ceux du Canada et organisés sur une base régionale.

Les débats de politique criminelle aux Pays-Bas sont dominés par les attitudes envers les toxicomanes. Dans les quelques dernières années, le gouvernement a commencé à poursuivre et à punir sévèrement les grands trafiquants de stupéfiants, particulièrement d'origine étrangère. Il en est résulté une augmentation de la population carcérale et à certains égards une tendance à des condamnations de plus longue durée. Le taux d'incarcération dans les prisons pour adultes est ainsi passé aux Pays-Bas de 20 personnes pour 100 000 habitants à 40 pour 100 000, le Canada, l'Angleterre et la France ayant des taux d'environ 100 pour 100 000.

L'augmentation des infractions rapportées dans les années 60 a mis en évidence "l'inquiétude croissante de la population devant l'augmentation de la criminalité, la crainte d'une perte de confiance d'une partie du public dans le gouvernement et son rôle de protecteur de l'intérêt privé et public et la crainte d'une détérioration accrue de l'échelle de valeurs des citoyens et du contrôle social".

Le rapport d'orientation de 1985 : "Crime et société"

Le rapport gouvernemental d'orientation de 1985 sur le crime et la société (Pays-Bas, 1985) a reconnu la gravité du problème de la criminalité, tout en soulignant l'incapacité du système pénal à y faire face, particulièrement si l'on devait s'en tenir à ses modes de fonctionnement actuels. En raison de cette incapacité, le rapport a conclu à la nécessité d'apporter de nouvelles réponses au problème de la criminalité.

Le rapport a été élaboré par le Comité Roethof, du nom de son président, membre de la législature. Il a attribué l'augmentation spectaculaire de la criminalité moyenne dans les vingt dernières années à la fois à l'augmentation des biens susceptibles d'être volés et au déclin de l'importance structurante de la famille, des clubs, des églises et des écoles dans la vie des individus. Il a également souligné la montée du chômage chez les jeunes. Il a ainsi mis l'accent sur les deux façons d'aborder la prévention du crime : la réduction des occasions et le développement social.

Ce rapport énonce trois principes. En premier lieu, on ne doit pas s'attaquer à la délinquance seulement en poursuivant les contrevenants mais en faisant appel à la société tout entière. Cela implique la nécessité de s'occuper des victimes et de leur venir en aide. En second lieu, il faut faire une distinction entre les infractions graves et la criminalité moyenne. En troisième lieu, il faut une étroite coordination entre la police, le ministère public et les pouvoirs publics locaux.

Pour les infractions graves, une distinction est faite entre les crimes traditionnels comme le meurtre, le viol et le vol qualifié, certaines formes plus nouvelles de criminalité comme la fraude financière et les crimes contre l'environnement, et le crime organisé, trafic de stupéfiants, jeu et vente d'armes, par exemple. Dans ce cas, le gouvernement estime que la réponse appropriée est de poursuivre sans hésitation et d'imposer de lourdes sanctions.

Rejetant la solution du "nombre" et proposant en même temps trois avenues de rechange, le rapport a reconnu par là que, malgré la multiplication des policiers et des poursuivants réclamée par la population, la politique du "nombre" n'était pas de nature à contrôler la criminalité.

La démarche adoptée a plutôt consisté à considérer l'environnement urbain comme nécessitant de nouveaux aménagements et des améliorations propres à faciliter la surveillance informelle des jeunes et à limiter les occasions de délinquance. Le rapport a affirmé la nécessité de renforcer les liens entre la jeune génération et la société dans la famille, les écoles, au travail et grâce aux activités de loisirs. La responsabilité de la surveillance des contrevenants potentiels doit s'étendre à tous ceux - chauffeurs, gardiens, vendeurs, travailleurs sociaux, etc. - dont l'activité couvre de nombreuses zones de la vie publique ou semi-publique.

Le rapport retient ensuite la nécessaire participation des municipalités, vu la nature variable de la criminalité moyenne selon les régions. Les municipalités disposent de nombreux pouvoirs pour prendre des règlements, contrôler les débits de boissons et réglementer les marchés (où peuvent être vendues des marchandises volées). Elles peuvent également structurer l'urbanisation au moyen du zonage. Elles ont des pouvoirs à l'égard des établissements scolaires et de la prévention de l'absentéisme et peuvent encourager les services récréatifs au moyen de subventions.

Les comités municipaux tripartites de prévention du crime

Le gouvernement a encouragé l'établissement de comités tripartites pour coordonner la politique locale en matière pénale au niveau municipal au moyen de discussions sur le maintien de l'ordre. En plus de les favoriser par des directives adressées au ministère public, le gouvernement a déposé un projet de loi modifiant la loi sur la police. Dans leur forme actuelle, ces comités regroupent la municipalité, la police et le ministère public et il est des cas où ils ont établi des plans.

L'espoir du gouvernement a été que ces comités conduisent dans l'avenir à des actions municipales plus étendues, englobant la politique économique, la planification matérielle, l'éducation, le logement, le bien-être, etc. L'initiative en reviendrait aux maires conformément aux responsabilités qui leur incombent en matière d'ordre public et de sécurité.

Le comité national interministériel de prévention du crime

Le gouvernement a mis sur pied un comité interministériel de fonctionnaires pour favoriser la mise en oeuvre des recommandations du rapport Roethof sur l'urbanisme, le renforcement des liens avec les jeunes et l'intensification de la surveillance.

En pratique, ce comité subit considérablement l'influence du Centre de documentation et de recherche (CDR) du ministère de la Justice. Deux de ses membres et tout son personnel viennent du CDR. Il en résulte que le comité a poursuivi la mise à l'essai et l'évaluation de nouvelles idées. Par exemple, les projets concernant l'amélioration de la surveillance et de la sécurité dans les transports publics ont fait l'objet de recherches approfondies dont on peut s'attendre à ce qu'elles guident l'implantation d'autres projets ailleurs. Les Néerlandais reprochent aux Français de ne pas faire assez de recherche sur l'efficacité des mesures prises. Par contraste, ils sont fiers du caractère orienté de leurs propres recherches.

a) Financement des projets locaux

Le comité dispose sur 5 ans de l'équivalent de 35 millions de dollars (la population néerlandaise est de 15 millions) pour passer des contrats, notamment avec les municipalités. Il doit donner la priorité à des

projets qui font appel aux trois partenaires à la fois. Il conseille les groupes désireux de mettre sur pied des projets. Les projets financés doivent faire l'objet d'une évaluation externe.

En 1986, environ 50 projets ont été financés, dont 15 pour l'enseignement aux enfants des effets du vandalisme, plusieurs pour fournir à des chômeurs des emplois de gardiens de bicyclettes, d'autres encore pour trouver des formes d'action commune des magasins, de la police et du ministère public contre le vol à l'étalage; à quoi s'ajoutent des productions théâtrales, des cours d'autodéfense pour les filles, l'information des jeunes et des sportifs sur l'alcool, ainsi que l'éclairage des rues.

Certains projets combinent rénovation urbaine et mesures de surveillance. Certains portent sur l'absentéisme scolaire et l'intervention d'éducateurs spécialisés; d'autres sur les ordonnances de service communautaire. Beaucoup des personnes qui participent aux projets de surveillance de bicyclettes ou d'immeubles travaillent grâce à un programme de création d'emplois pour les chômeurs chroniques.

Des spécialistes conseillent certaines villes pour les aider dans leurs analyses de criminalité et l'élaboration de moyens de lutte contre le crime. En outre, beaucoup de villes ont maintenant un coordonnateur de la prévention du crime chargé d'élaborer des moyens de s'attaquer au crime en collaboration avec le comité tripartite et les diverses administrations locales.

b) Activités nationales

Le comité doit également suivre la mise en oeuvre des nouvelles politiques par tous les ministères. En ce qui concerne les transports publics, des contrôleurs spéciaux ont été affectés aux trains, aux autobus et aux tramways pour renseigner les voyageurs, s'assurer que le risque de délinquance n'effraie pas les voyageurs et vérifier que les passagers ont payé leur place. L'évaluation de cette expérience a révélé une augmentation spectaculaire des places payées mais peu de changement dans les sentiments d'insécurité.

Le ministère de l'Education a pris de nouvelles mesures de contrôle de l'absentéisme et l'on envisage d'encourager financièrement les écoles dont le taux d'absentéisme est peu élevé. D'autres mesures sont actuellement prises pour remplacer les enseignants lorsqu'ils sont malades et encourager la prévention du vandalisme.

Trente projets locaux ont été lancés dans lesquels des éducateurs spécialisés s'efforcent d'améliorer la participation des jeunes au travail et à l'éducation. Huit millions de dollars ont été consacrés à des programmes d'emploi spéciaux pour les jeunes en chômage permanent. La vente d'alcool lors des rencontres de soccer sera interdite.

Le ministère de l'Habitation a élaboré des guides sur la prévention du crime pour les urbanistes et les architectes.

Le ministère du Commerce a mis sur pied un centre national d'information sur la prévention du vol à l'étalage. On étudie actuellement la possibilité pour les magasins d'imposer des sanctions civiles aux délinquants primaires.

Le centre de recherche et de documentation du ministère de la Justice publie un périodique sur la prévention sociale du crime. Le centre offre également un service de référence informatisé et relié au réseau européen.

Conclusion

La conception néerlandaise de la prévention du crime s'inscrit dans une politique gouvernementale d'ensemble sur la criminalité. Elle se soucie de développer les actions locales de prévention du crime, mais aussi de s'assurer de leur efficacité par la recherche.

Les autorités néerlandaises suivent de près l'évolution de la situation en France et sont disposées à collaborer au mouvement européen d'association des villes à une politique d'ensemble de prévention du crime. La ville de La Haye, qui est jumelée avec Ottawa, est intéressée à entreprendre des études comparées avec Ottawa pour développer ses politiques sur la criminalité urbaine.

A l'expiration de l'actuel mandat de cinq ans du comité interministériel de prévention du crime, il est probable que le gouvernement envisagera la création d'un conseil national de prévention du crime. Il est certainement convaincu que la prévention du crime ne saurait aller sans une participation importante des municipalités.

PARTIE B : LA COLLABORATION INTERGOUVERNEMENTALE EN EUROPE

Il existe plusieurs organismes intergouvernementaux européens susceptibles de jouer un rôle dans la prévention du crime.

Le plus connu de ces organismes est la Communauté économique européenne qui, jusqu'à récemment, ne s'intéressait nullement à la prévention du crime, sauf en ce qui a trait à l'utilisation frauduleuse des subventions à l'agriculture. Toutefois, parce qu'elle veille au bon déroulement des activités économiques européennes et favorise indirectement le développement d'une identité européenne, la CEE s'intéresse de près au nouveau Forum européen pour la sécurité urbaine (dont nous traiterons plus loin), notamment au financement des initiatives pédagogiques visant à stimuler la participation des villes à la prévention du crime.

Le Parlement européen ne s'occupe pas vraiment de criminalité ni de prévention du crime. Toutefois, en 1985, il a adopté la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football. Cette Convention facilite les échanges de renseignements entre services de police et autres organismes de maintien de l'ordre, afin d'assurer la prévention du vandalisme pendant les matches de soccer. Le Parlement étudie en outre certaines questions reliées aux femmes, dont la violence conjugale.

C'est principalement le Conseil de l'Europe qui s'est occupé de la politique en matière pénale en général, et de la prévention du crime en particulier. Il s'agit d'un organisme intergouvernemental ayant pour but de favoriser les échanges de renseignements et l'élaboration de nouvelles politiques dans les divers pays d'Europe. Il est composé de sections chargées de questions diverses, telles la culture, l'administration locale et les problèmes criminels. Dans le passé, c'est la section chargée des problèmes criminels qui s'est penchée sur la prévention du crime, mais depuis trois ans, le groupe de l'administration locale s'y intéresse de plus en plus.

La présente partie traite d'abord des recommandations du groupe chargé des problèmes criminels, puis des recommandations et des progrès du groupe de l'administration locale.

CHAPITRE 5 : CONSEIL DE L'EUROPE - COMITÉ POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS

Les principaux rapports qui feront l'objet de commentaires sont énumérés ci-dessous. Toutefois, soulignons qu'il existe également un Comité d'experts sur l'aide aux victimes et la prévention de la victimisation dont le rapport devrait être produit au niveau ministériel en 1989. Ce rapport met l'accent sur la réduction des occasions et le développement social comme méthode de prévention du crime au niveau local.

Le rapport de 1983 sur la participation du public à la politique criminelle

En 1983, les ministres des pays membres ont adopté un énoncé de politique majeur sur la participation du public à la politique criminelle. En plus de recommander que le public soit mieux renseigné, ce document propose diverses façons d'assurer une plus grande participation du public à la prévention du crime et à l'aide aux victimes. Les paragraphes qui suivent en résument le contenu.

La politique criminelle englobe les mesures pénales et autres ayant pour but de protéger la société contre le crime, d'assurer le traitement des délinquants et de sauvegarder les droits des victimes. Autrefois fondée exclusivement sur la répression et le châtiment, cette politique favorise maintenant la prévention du crime et la réinsertion sociale des délinquants.

Parmi les éléments de cette politique, on compte la socio-prévention, qui englobe la politique en matière de famille, de formation scolaire et professionnelle, d'emploi et de planification urbaine, la participation du public à la politique et la prévention situationnelle. On mentionne également la réadaptation, l'éducation du public sur la criminalité et la dissuasion générale.

Selon l'énoncé de politique, les gouvernements devraient encourager de diverses façons le public à intervenir davantage dans l'élaboration de la politique criminelle, notamment par l'obtention et la diffusion de meilleurs renseignements sur la délinquance et la justice, la participation de membres du public à des comités consultatifs, la consultation et le débat public, ainsi que l'introduction d'informations élémentaires dans les programmes scolaires.

Le document propose comme mesures précises des cours sur les jeunes délinquants destinés aux parents, l'initiation des enseignants à la maîtrise des troubles de comportement, des programmes d'emploi pour les jeunes susceptibles de s'adonner à des activités criminelles, la sensibilisation des architectes à la prévention de la délinquance et la préparation d'une liste de précautions à prendre pour réduire les occasions de délinquance.

Organisation de la prévention du crime

Le Comité pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe a formé en 1983 un comité d'experts sur "l'organisation de la prévention de la délinquance" (le "comité d'experts"). Ce comité était chargé d'étudier diverses questions, notamment les principes généraux de la politique de prévention de la délinquance, la diffusion des renseignements sur la prévention, les entreprises de sécurité et le rôle des comités de prévention de la délinquance qui coordonnent les activités de la police, des administrations locales et des organismes bénévoles dans la lutte contre le crime. Ces recommandations ont été soumises à l'approbation du Conseil de l'Europe.

Le comité d'experts recommande que la prévention de la délinquance soit intégrée de façon permanente aux programmes gouvernementaux de répression du crime avec des obligations concrètes d'action et de financement. En outre, il recommande d'encourager les organismes nationaux, régionaux et locaux à planifier, à mettre en oeuvre et à améliorer divers programmes, à coordonner le travail de la police et d'autres organismes de maintien de l'ordre, à recueillir des renseignements sur la prévention et à promouvoir des programmes de formation. Le comité d'experts soutient que les programmes de prévention doivent mettre l'accent sur des problèmes précis afin de réduire les risques de victimisation. En outre, il propose d'entreprendre des recherches en vue d'améliorer l'efficacité de ces programmes. Il suggère l'élaboration de règlements et de normes minimales à l'intention des entreprises privées de sécurité. Selon lui, il importe d'assurer une collaboration internationale en matière de prévention.

Toutefois, le comité d'experts ne traite nullement de la nécessité de s'attaquer aux causes premières de la délinquance.

a) La délinquance et l'insécurité, en l'absence de protection du public ou de l'Etat

Dans son analyse des problèmes criminels des pays d'Europe, le comité d'experts souligne non seulement la montée de la délinquance, mais l'échec des méthodes actuelles de prévention. Selon lui, les données statistiques compilées par les services de police démontrent une augmentation régulière du taux de criminalité. En outre, il considère que la qualité de vie se dégrade. Parallèlement, il estime qu'il règne chez le public un sentiment d'insécurité qui empêche les gens de sortir le soir.

Le rapport décrit l'augmentation du nombre officiel de crimes, ce qui impose à la police, aux tribunaux et au système correctionnel une charge de travail énorme et difficile à gérer. Les tentatives de réhabilitation des délinquants ont largement échoué. L'amélioration de la situation socio-économique n'a pas réussi à faire diminuer la délinquance.

Le rapport laisse aussi entendre qu'il est difficile de convaincre les autorités d'adopter des mesures préventives. Les campagnes publicitaires se soldent souvent par un échec parce qu'elles ne sont pas conçues en fonction de populations locales ou spécifiques. Il est difficile de connaître les résultats des programmes de prévention, parce qu'ils n'atteignent leur but que dans certaines régions et qu'il faut compter avec les effets de la transplantation.

b) Méthodes socio-prévention et situationnelles

Une politique globale de prévention, impliquant des activités planifiées et coordonnées, devrait alléger la tâche de la justice criminelle et améliorer le climat social. Selon le comité d'experts, l'utilisation de sanctions pénales pour modifier le comportement des délinquants ou du public entre dans le cadre de la prévention. Toutefois, le rapport ne porte pas sur ces sanctions, mais plutôt sur deux autres méthodes générales de prévention.

Premièrement, la "socio-prévention" a pour but de modifier les conditions d'hygiène, d'éducation, de logement, de travail et de loisirs des délinquants éventuels. Dans tous les pays d'Europe, on a tenté d'améliorer la qualité de vie dans ces domaines, mais il est difficile de mesurer l'effet de ces tentatives sur la délinquance. Toutefois, plus récemment, des propositions tirées d'études longitudinales sur le développement des délinquants permettent de conclure que les interventions sociales circonscrites pourraient avoir un impact plus grand sur le taux de criminalité, tout en facilitant l'identification de leurs résultats. Ces propositions visent l'éducation des jeunes enfants, les échecs scolaires et les problèmes de chômage. De nombreux projets découlent actuellement de ces propositions, dont l'orientation est à long terme. En conséquence, il est trop tôt pour évaluer leur efficacité.

Deuxièmement, la "prévention situationnelle" vise à modifier les situations qui entraînent la victimisation en réduisant les occasions de délinquance ou en augmentant les risques de détection. Nombre d'activités de prévention impliquent des mesures situationnelles (voir Clarke et Mayhew, 1980). Les programmes de prévention situationnelle comportent fréquemment des campagnes publicitaires dans les médias. Les recherches ont démontré que ces mesures peuvent s'avérer fort efficaces. Toutefois, pour que la prévention situationnelle soit un succès, la politique doit intégrer tant les avantages d'un programme national que les particularités des programmes locaux. Elle doit aussi bénéficier de l'appui des divers secteurs de la société, qu'il s'agisse d'organismes publics ou privés, de scientifiques ou de profanes, en plus de tenir compte des activités des entreprises de sécurité et de l'utilisation du matériel technique. Il faut assurer la transmission des données sur les problèmes criminels et apporter une attention particulière à l'évaluation de l'efficacité des projets.

c) Organismes nationaux de prévention de la délinquance

Le comité d'experts a étudié les méthodes de prévention de la délinquance actuellement appliquées en Europe. Compte tenu de l'augmentation de la délinquance et des limites inhérentes aux mesures pénales, on a adopté trois formes générales d'initiatives en matière de prévention : 1) instances nationales chargées de planifier et de coordonner les activités de prévention aux niveaux local et national, 2) coordination de la prévention de la délinquance au sein des corps policiers et 3) répartition des activités de prévention entre diverses instances, notamment les corps policiers.

Les organismes nationaux chargés de la planification et de la coordination des activités de prévention à l'échelle locale et nationale peuvent prendre diverses formes. Les organismes britanniques, néerlandais et français semblent orientés davantage vers des mesures concrètes que ceux des autres pays, la participation des corps policiers variant d'un pays à l'autre. Dans certains pays, le rôle de ces organismes se limite à la recherche et à la publicité. Par exemple, les pays scandinaves ont constitué des organismes qui font de la recherche et diffusent des renseignements sur la prévention, alors que la Belgique a récemment mis sur pied un organisme national qui fait largement appel à l'intervention policière. Le tableau qui suit résume les dates de mise sur pied de ces organismes :

Pays :	Date de mise sur pied de l'organisme national :	Organisme local :	Présidence :
Belgique	1985	officieux	Ministre de l'Intérieur
Danemark	1971	aucun	Ministre de la Justice
France	1983	en voie de promotion	Premier Ministre
Pays-Bas	1979	officieux	Coordonnateur
Norvège	1980	aucun	Ministre de la Justice
Suède	1974	aucun	indépendant
Angleterre	1966	comités	Ministre de l'Intérieur

d) Tâches permanentes

Le texte qui suit résume les principaux thèmes de ces recommandations, la première voulant que la prévention de la délinquance devienne une tâche permanente convenablement subventionnée.

e) Groupes nationaux de planification et de coordination de la prévention de la délinquance

Le comité d'experts recommande que tous les pays mettent sur pied des organismes chargés de coordonner et de planifier les activités de prévention de la délinquance. Ces organismes seraient chargés de recueillir des informations sur les activités criminelles, notamment celles qui posent le plus de risques, et constitueraient un répertoire de données sur les résultats d'expériences en matière de prévention, sur les plans national et international. Ils s'occuperaient de planifier, de mettre en oeuvre et d'évaluer les programmes de prévention de la délinquance, tout en coordonnant le travail de la police et des autres organismes de prévention. En outre, le comité propose que ces organismes tentent d'obtenir l'appui du public aux politiques de prévention et informent ce dernier des réalités de la délinquance, en s'associant aux médias à cette fin. Ils entreprendraient des recherches sur la délinquance et la prévention de la délinquance et favoriseraient la collaboration avec d'autres intervenants de la justice pénale, afin d'assurer que l'évolution de cette justice mène à une politique criminelle plus rationnelle. En dernier lieu, ils participeraient à la formation des personnes affectées à la prévention dans divers secteurs, y compris dans les entreprises de sécurité.

f) Programmes exhaustifs à objectifs précis

Les programmes de prévention de la délinquance peuvent prendre diverses formes, selon qu'ils mettent l'accent sur les délinquants, les victimes ou les situations. Chacun de ces trois éléments doit être étudié et faire l'objet de mesures concrètes. Les programmes doivent reposer sur une analyse détaillée des problèmes criminels locaux, viser des crimes précis susceptibles de prévention et prévoir comment surmonter les obstacles administratifs à la collaboration et à l'action.

g) Recherche et évaluation

Les gouvernements, les universités et autres organismes doivent encourager les recherches pour améliorer nos connaissances sur les questions susmentionnées. Ces recherches doivent notamment porter sur l'évaluation, surtout en ce qui a trait aux effets des mesures et programmes de prévention sur le taux de criminalité et aux analyses coûts-avantages.

La collaboration internationale, principalement en matière d'échange de renseignements et de projets comparatifs, est essentielle à la mise au point d'une prévention efficace de la délinquance.

Conclusion

Le comité d'experts sur les problèmes criminels du Conseil de l'Europe favorise une plus grande participation du public à la prévention de la délinquance. En outre, il recommande que la prévention devienne une tâche permanente et explicite des gouvernements, confiée à un organisme national de prévention appuyé d'un service de planification chargé de la recherche et de l'évaluation. La prévention doit aussi être exhaustive et viser des objectifs précis.

Quoique le comité d'experts estime que la socio-prévention et la prévention situationnelle sont à la fois complémentaires et nécessaires, il a effectivement limité son étude à la prévention situationnelle.

CHAPITRE 6 : CONSEIL DE L'EUROPE - POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Donnant suite aux inquiétudes exprimées par ses membres sur la "sécurité dans les villes européennes", la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a convoqué à Strasbourg, en septembre 1986, une conférence sur "La violence et l'insécurité urbaines : le rôle des politiques locales". Une deuxième conférence a eu lieu à Barcelone, en novembre 1987. Elles ont été suivies de l'adoption d'une série de mesures concrètes, comme la création du Forum européen pour la sécurité urbaine. Avant de traiter des principales activités du Forum européen, nous résumerons les nombreuses conclusions de chacune de ces conférences.

La Conférence de Strasbourg (1986) sur "La violence et l'insécurité urbaines : le rôle des politiques locales"

Cette conférence réunissait quelque 300 participants, dont des élus des collectivités locales, des fonctionnaires, des policiers, des juristes, des enseignants et de nombreux autres intéressés.

La conférence a été organisée en partie par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, en collaboration avec le Conseil national de prévention de la délinquance de France et l'Organisation des villes jumelées. Elle avait pour but de comparer les causes des troubles urbains et d'étudier les remèdes et les solutions communes. La conférence avait comme point de départ la montée de la délinquance et l'insécurité qui règne dans les villes européennes. On a reconnu que les délinquants doivent en être tenus responsables, mais on a insisté sur l'effet des problèmes socio-économiques croissants sur la délinquance.

La principale conclusion de la conférence a été de reconnaître la nécessité d'établir une combinaison de politiques préventives et répressives. Ces politiques englobent des mesures défensives, positives et répressives aux plans local, régional et national. Le rapport de la conférence souligne que tous les participants au niveau local, qu'ils appartiennent au gouvernement, à des conseils ou à des organismes sans but lucratif, doivent se consulter pour analyser la délinquance, comparer leurs programmes et élaborer un plan concret de traitement de la délinquance. En outre, on a jugé souhaitable de transmettre ces renseignements au public pour l'inciter à agir.

Afin d'assurer le maintien des activités, on a recommandé la conclusion de contrats qui définissent les obligations de chaque participant et permettent de contrôler les progrès de tous les intéressés.

Des recommandations détaillées (Conseil de l'Europe, 1986) démontrent qu'on estime que les politiques sur le logement, la planification urbaine et le transport ont une influence marquée sur le milieu familial et la qualité de vie. Ces recommandations sont expressément conçues pour prévenir la déchéance urbaine et, partant, réduire la délinquance et l'insécurité urbaines.

D'autres recommandations illustrent que les pouvoirs locaux sont les mieux placés pour comprendre les problèmes et les résoudre - participation des jeunes, intégration sociale et professionnelle des jeunes, mesures destinées à combattre l'absentéisme scolaire.

A la suite de cette conférence, les participants ont fait plusieurs recommandations importantes, parmi lesquelles on trouve notamment :

1) la mise sur pied du "Forum européen pour la sécurité urbaine" destiné à réunir les pouvoirs locaux, les groupes d'action civique et autres qui participent à la prévention de la délinquance et de l'insécurité en milieu urbain;

2) la création d'une banque de données européenne pour recueillir des informations utiles à l'élaboration de politiques sur la violence et l'insécurité urbaines;

3) l'organisation d'une autre conférence sur le même thème à Barcelone, en 1987, et

4) la préparation de recommandations destinées aux États membres sur les thèmes et les conclusions de la conférence.

Chacune de ces recommandations a fait l'objet d'autres travaux. Par exemple, le Forum européen pour la sécurité urbaine a été créé et nommé quelques mois plus tard. Une réunion bien préparée a eu lieu à La Haye en avril 1987, pour étudier une proposition de création d'un réseau d'information sur la prévention de la délinquance et les activités connexes. Six ateliers préparatoires ont été organisés sur les thèmes de la conférence de Barcelone, laquelle a porté sur les recommandations destinées aux États membres.

"La prévention de l'insécurité urbaine" : Barcelone, 1987

Plus de 800 représentants venus de la plupart des pays d'Europe ont assisté à la conférence de Barcelone. Celle-ci réunissait non seulement des maires, mais également des représentants d'administrations municipales, de services de police, d'organisations de jeunes, d'organismes intéressés par l'abus des drogues, d'agences de planification urbaine, d'associations communautaires et de la profession médicale.

La conférence avait pour but de poursuivre les conclusions de la première conférence de Strasbourg (décrite ci-dessus); le texte intégral du rapport et des conclusions de cette conférence de 1986 a été remis à tous les participants.

Cette deuxième conférence a été organisée afin de favoriser l'échange d'informations entre pouvoirs locaux sur les politiques locales de réduction de la délinquance et de l'insécurité urbaines. Six grands

thèmes ont été formulés à l'avance et ont fait l'objet de travaux préparatoires par de petits groupes de travail (mentionnés ci-dessus). Ces thèmes ont tous trait aux politiques locales et à l'insécurité urbaine :

1) développement social des quartiers et participation;

2) expériences et politiques locales en matière de réhabilitation des victimes et des délinquants;

3) banques de données et enquêtes de victimisation;

4) rôle de la police et gestion des services de police par les pouvoirs locaux;

5) rôle de l'environnement urbain;

6) abus de drogues.

La conférence de Barcelone avait comme objectifs, premièrement, d'obtenir des pouvoirs locaux une évaluation du problème actuel d'"insécurité", deuxièmement, de proposer de meilleures stratégies et, troisièmement, de produire des recommandations destinées aux pays membres et aux divers organismes intergouvernementaux. Notre résumé sera présenté en fonction de cette structure (les principales recommandations sont énoncées à l'Annexe C).

a) Situation actuelle des pouvoirs locaux dans la lutte contre la délinquance

Les statistiques des services de police font apparaître une montée spectaculaire de la délinquance, surtout en milieu urbain. Cette montée a des causes sociales et économiques, notamment le dénuement et l'aliénation sociaux, le chômage élevé, la détérioration du cadre urbain et les problèmes raciaux, ainsi que l'accès limité aux services de loisirs, de santé et d'éducation et les logements surpeuplés et de mauvaise qualité. Le comportement d'un grand nombre de citadins est conditionné par la peur, laquelle n'est pas nécessairement reliée au taux réel de délinquance, mais se nourrit de la fréquence de quelques délits particulièrement visibles.

Toutefois, les pouvoirs locaux qui tentent de s'attaquer à ce problème n'ont pas assez d'informations sur les techniques applicables à la prévention de la délinquance, et l'information circule mal entre les professionnels appelés à s'occuper de ce problème. En outre, la bureaucratisation entrave la collaboration efficace entre organismes.

Les participants à la conférence ont décrit en détail des problèmes reliés à chacun des six grands thèmes. Par exemple, on a convenu que :

- la délinquance résulte de la concentration dans certains quartiers de problèmes comme l'éclatement de la famille, l'absentéisme scolaire, la pénurie d'installations communautaires et l'aliénation;

- les ressources servant au châtiment des délinquants doivent être affectées à la réhabilitation de ces derniers et à l'aide aux victimes;

- il faut obtenir plus d'informations sur la délinquance et favoriser les bonnes relations entre la police et le public afin de mettre au point des mesures de prévention efficace;

- l'utilisation et la conception des logements peut influer sur la délinquance, mais les professionnels en la matière ont peu d'expérience sur ces questions et

- l'abus des drogues risque de conduire à la délinquance, mais nos connaissances de l'étendue de ce problème restent fragmentaires.

b) Propositions de politiques et de stratégies locales

Plusieurs propositions de nature générale ont été mises en avant, dont certaines sont résumées ci-après, de même que des propositions relatives à chacun des six grands thèmes (voir Conseil de l'Europe, 1987).

Les participants à la conférence ont reconnu que les gouvernements devaient faire preuve d'une volonté politique de résoudre les problèmes causés par la délinquance urbaine. En outre, ils ont conclu que la prévention, la réhabilitation, l'indemnisation et le contrôle doivent remplacer le châtiment, et que des mesures spéciales s'imposent pour faire disparaître la peur du crime.

La conférence a conclu que la prévention de la délinquance doit avoir des objectifs précis, être adaptée à la situation locale et faire l'objet d'une collaboration entre les organismes et les paliers d'intervention. Des interventions précises sont nécessaires dans les domaines de la famille, de l'emploi des jeunes, de l'éducation et du logement. Les politiques en matière d'éducation, de formation, d'emploi, de santé, de culture, de justice, de logement et de loisirs doivent être coordonnées en fonction de la prévention. Les administrations centrales, régionales et locales doivent travailler de concert. La formation des planificateurs et des policiers doit leur fournir les outils nécessaires pour déceler les problèmes locaux et trouver des solutions efficaces. Les programmes locaux sont les plus susceptibles de régler le problème de la délinquance de façon globale, parce qu'ils sont en mesure de coordonner les activités nécessaires.

c) Recommandations destinées aux gouvernements et organismes intergouvernementaux

Les participants à la conférence ont tiré les conclusions suivantes :

- chaque pays devrait instituer aux plans national et local des conseils pour la prévention de la délinquance incluant des hommes politiques, des administrateurs publics, des intervenants du système de justice pénale, de l'entreprise privée et des organismes de services sociaux;

- des mesures doivent être prises pour faciliter l'action du Forum européen pour la sécurité urbaine destinée à promouvoir la coopération entre les pouvoirs locaux et régionaux en matière de prévention de la délinquance;

- des projets pilotes illustrant les six thèmes de la conférence doivent être mis en oeuvre;

- la recherche, l'enseignement et la formation doivent s'intensifier, notamment grâce à la création d'un Institut universitaire européen;

- le réseau européen de documentation doit être développé afin de faciliter le transfert d'informations aux administrations centrales et locales et aux autres instances, et

- une enquête normalisée sur la victimisation doit être mise à la disposition des administrations locales et nationales.

Le Forum européen pour la sécurité urbaine

Le Forum européen est un organisme indépendant, institué pour aider les villes et les administrations locales à régler le problème de la délinquance et de l'insécurité. Il est composé principalement d'administrations locales, telles les administrations municipales de divers pays d'Europe. Son siège social se trouve à Paris et il se finance au moyen de frais d'adhésion proportionnels à la population de chaque ville membre. Il a été créé officiellement en septembre 1987, et l'élection de son conseil a eu lieu en novembre suivant.

Le Forum européen a notamment pour but de faciliter l'échange d'informations, de mettre sur pied des programmes de formation et des projets pilotes par voie de réunions, et de favoriser divers types de coopération. Ces activités englobent parfois des projets communs précis. De plus, on prévoit que le Forum européen servira de véhicule de discussion sur la prévention de la délinquance en milieu urbain entre les organismes internationaux, les gouvernements et les associations nationales.

Le Forum européen a planifié diverses activités pour l'exercice 1988-1989, dont l'organisation d'échanges entre les responsables municipaux de la prévention de la délinquance, suivis d'un séminaire permettant aux participants de partager leurs expériences. On prévoit également la publication d'un bulletin sur les activités locales en matière de prévention. D'autres activités assureront le développement du réseau de centres de documentation d'une façon qui permette aux collectivités locales d'en faire bon usage. Le Forum se chargera de promouvoir la création d'un Institut universitaire européen d'enseignement, de formation et de recherche sur les politiques socio-économiques et la prévention de la délinquance.

Le Forum a en outre établi des priorités pour son action, dont la prévention locale de la délinquance et la participation du public, les peines alternatives pour les délinquants, l'intervention des organismes sociaux et professionnels, le recel, la prévention situationnelle, la réconciliation et l'aide aux victimes, la prévention locale de l'abus de drogues, la protection matérielle des biens, ainsi que les sondages d'opinion et les enquêtes sur la victimisation.

Sur le plan structural, le Forum européen a l'intention d'encourager la création de sections nationales dans chaque pays d'Europe et de poursuivre les initiatives en cours en Espagne, en France, aux Pays-Bas et en Italie.

Conclusion

Les activités de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ont introduit un nouvel acteur important - la ville - dans le domaine de la prévention de la délinquance. En outre, les représentants municipaux ont décidé de mettre l'accent sur la prévention, parce que les autres solutions aux problèmes de la délinquance, lesquelles sont réservées à la police, aux tribunaux et aux services correctionnels, laissent les villes vulnérables. Les représentants municipaux participant à ces conférences ont recommandé que les gouvernements s'engagent plus fermement à prévenir la délinquance au moyen d'une collaboration locale et à objectifs précis entre les organismes et les paliers d'intervention; cette collaboration doit se réaliser au moyen de conseils de prévention de la délinquance aux plans national et local et être appuyée par la recherche, l'enseignement, la formation et l'échange international d'informations.

La création du Forum européen pour la sécurité urbaine canalise actuellement une part considérable des activités des administrations municipales et locales en matière de prévention de la délinquance. Le Forum a organisé des visites et échanges internationaux et la publication d'un bulletin; il a planifié la création d'un Institut universitaire européen sur la prévention de la délinquance et les politiques socio-économiques, ainsi que la tenue de séminaires dans quatre pays différents sur divers thèmes reliés à l'Institut. Le Forum européen a également pris part à l'organisation d'une assemblée Amérique du Nord-Europe, qui aura lieu sur les mêmes thèmes à Montréal, en octobre 1989.

PARTIE C - RÉPERCUSSIONS POUR LE CANADA

La présente partie du rapport a pour but de stimuler le débat sur les répercussions de ces tendances européennes sur le Canada. Le chapitre 7 énumère les divergences entre ces États européens et le Canada, de façon qu'on puisse apporter les modifications qui s'imposent dans l'application des tendances européennes en matière de prévention de la délinquance à la réduction du crime au Canada.

Le chapitre 8 énumère diverses solutions suggérées par l'évolution de la situation en Europe. Ces solutions sont réparties en trois groupes : celles qui visent la prévention du crime à l'échelle nationale, celles qui favorisent les politiques et activités locales, et celles qui sont généralement nécessaires au soutien des deux premières.

CHAPITRE 7 : ÉTUDE COMPARATIVE

Les activités actuelles de prévention du crime en Europe découlent de l'évolution récente de la criminalité, de l'impuissance du système de justice pénale à régler le problème de la délinquance, ainsi que du peu d'importance que les politiques socio-économiques ont accordé aux causes premières de la criminalité. Le présent chapitre présente donc une vue d'ensemble des questions-clés, qui permet d'établir une comparaison entre l'évolution des contextes européens et canadiens. Bien que de nombreuses conclusions soient tirées d'analyses antérieures (Waller et Touchette, 1982) effectuées dans le cadre de la préparation du rapport de 1982 sur "Le droit pénal dans la société canadienne" (Canada, 1982), les réflexions qui suivent débordent le cadre purement scientifique.

Les remarques qui suivent s'inscrivent dans le contexte des politiques criminelles du Canada et de chacun des pays d'Europe, lesquelles se ressemblent toutes de très près. Par exemple, les activités suivantes se déroulent tant au Canada que dans les pays d'Europe :

- "étude" de la refonte du code pénal;
- discussions sur la nature et la portée des pouvoirs de la police;
- examen des objectifs de l'incarcération;
- étude des solutions de rechange à l'incarcération et extension de la libération anticipée;
- mise en oeuvre des ordonnances de service communautaire et des condamnations à réparation; et
- augmentation des services offerts aux victimes.

L'insécurité en milieu urbain

Les enquêtes de victimisation menées en France, en Angleterre et aux Pays-Bas confirment toutes que les personnes ou ménages vivant en milieu urbain subiront probablement des dommages matériels, des lésions corporelles et des traumatismes en raison de la criminalité. En outre, ils courent un risque beaucoup plus élevé d'être victimes de délits ordinaires que les résidents des régions rurales. Par ailleurs, si l'on tient compte du souci d'éviter certains quartiers de la ville, les citadins font preuve d'un sentiment d'insécurité beaucoup plus fort que les habitants des régions rurales, particulièrement les personnes âgées et les femmes. Par exemple, un ménage peut s'attendre en moyenne à être victime de cambriolage une fois tous les 25 ans, alors que s'il vit au centre-ville, ce pourra être une fois tous les huit ans (Waller et Weiler, 1984). Le membre d'un tel ménage sera plus souvent victime de

vol que de cambriolage, et un peu moins souvent victime d'agression que de cambriolage. Il court très peu de risque d'être victime de meurtre : environ une fois tous les 10 000 ans.

Le British Crime Survey, enquête de victimisation menée par le gouvernement en 1982 et en 1984, démontre qu'environ une femme sur cinq "ne se sent pas du tout en sécurité" lorsqu'elle marche seule le soir dans une zone résidentielle. Parmi les femmes de plus de 60 ans des quartiers déshérités, trois sur cinq expriment la même crainte.

Le sondage canadien sur la victimisation en milieu urbain de 1982 (Solliciteur général, 1983) fait état de conclusions analogues pour le Canada en ce qui a trait aux dommages causés par la criminalité. Il révèle également un sentiment d'insécurité analogue chez les Canadiens. Bien que le sondage canadien ne fasse pas de distinction entre les milieux urbain et rural, il n'y a aucune raison de croire que les résultats seraient différents des conclusions des enquêtes européennes.

Augmentations récentes du taux de criminalité

Selon les statistiques des services de police pour les cinq dernières années, les trois pays européens ont tous connu une montée de la criminalité, par exemple des vols dans les voitures, des cambriolages dans les maisons et des agressions. Ces augmentations ont été beaucoup plus prononcées au cours des vingt dernières années. Toutefois, le nombre de ces infractions a diminué en France pendant les deux dernières années.

Ces tendances à long terme semblent analogues à celles que l'on retrouve au Canada. De fait, une comparaison des données tirées des enquêtes de victimisation indique que le nombre de délits ordinaires est équivalent. Toutefois, certaines infractions qui surviennent plus rarement dans les trois pays européens, comme le viol ou le vol qualifié, paraissent plus fréquentes au Canada. On pourrait penser que l'utilisation d'une arme à feu au cours de la perpétration de ces infractions est aussi beaucoup plus fréquente au Canada, mais le sondage canadien révèle le contraire.

On pourra probablement obtenir des données comparatives plus utiles dans l'avenir, particulièrement si l'on procède à la mise en oeuvre de la proposition avancée, lors de la réunion de novembre 1987 du groupe des pouvoirs régionaux du Conseil de l'Europe, en vue de coordonner les enquêtes de victimisation urbaine dans plusieurs villes nord-américaines, australiennes et européennes (voir Annexe C). Ce projet permettra d'obtenir des données plus fiables sur les taux de criminalité, leurs effets et les caractéristiques des victimes, surtout si l'on inclut des données sur les touristes victimes de délits.

Les causes premières du crime

Les causes premières du crime débordent généralement le cadre du système de justice pénale. On estime que l'augmentation de la criminalité dans les trois pays européens découle de facteurs comme l'augmentation du nombre de jeunes dans la population et leurs difficultés à l'école, l'éclatement de la famille élargie traditionnelle, les problèmes de logement et l'absence de sécurité dans les immeubles, la prolifération des biens de consommation faciles à transporter et à vendre, ainsi que l'anonymat des auteurs de crimes au sein de la société.

Un nombre disproportionné de membres des minorités visibles, souvent des immigrants désavantagés sur le plan économique et social qui vivent en milieu urbain, est impliqué dans le crime. Certains commentateurs européens citent également comme cause principale de la criminalité le prix élevé de la drogue pour les toxicomanes, ainsi que le taux élevé de chômage chez les jeunes, surtout au sein des minorités d'immigrants installés en milieu urbain. En général, on considère que l'abus d'alcool et de drogues est causé par le même ensemble de facteurs que la criminalité, et qu'il a augmenté de façon proportionnelle à cette dernière au cours des récentes décennies.

L'analyse la plus soignée et la plus poussée des causes de la criminalité se retrouve sans doute dans le livre de Rutter et Giller (1983), préparé pour le Home Office et le ministère de la Santé et de la sécurité sociale de Grande Bretagne. On trouve des conclusions analogues dans les documents produits par des organismes de recherche néerlandais, comme le ministère de la Justice. Par contraste, peu de chercheurs français se spécialisent dans ce domaine, quoique les praticiens mettent généralement l'accent sur ces facteurs.

Ces explications sur les causes premières de la criminalité sont essentiellement les mêmes que celles qu'on donne pour la criminalité urbaine au Canada, quoique les recherches soient moins nombreuses ici qu'en Angleterre ou aux Pays-Bas. Malgré leur population d'immigrants, aucun des pays d'Europe n'est aux prises avec les problèmes causés par un sous-groupe d'autochtones chez lesquels le taux de criminalité est très élevé et qui constituent une fraction disproportionnée de la population carcérale. En outre, il existe très peu de données systématiques sur la criminalité dans les régions éloignées du Canada ou dans l'extrême nord des provinces et territoires canadiens, où l'on retrouve des problèmes inconnus dans les pays d'Europe.

Limites du système de justice pénale

Les trois pays européens ont éprouvé le besoin d'augmenter la taille de leurs corps policiers pour maintenir et protéger "l'État". Les responsables de la justice pénale s'inquiètent du surpeuplement des prisons et s'interrogent sur la sagesse de construire des établissements

carcéraux supplémentaires. En particulier, la France et l'Angleterre font face à des problèmes aigus de surpeuplement des prisons dans des conditions inacceptables.

Les pays européens ont en outre connu des problèmes particuliers causés par le terrorisme, qui commandent l'instauration de services de police spécialisés : en Angleterre, à cause de l'IRA; en France, à cause de groupes reliés au Moyen-Orient; et, dans les Pays-Bas, à cause des Moluquois. En Angleterre, la réaction du gouvernement à la grève des mineurs a exigé la présence d'un nombre considérable de policiers pour faire respecter des décisions impopulaires et maintenir l'ordre.

Dans les trois pays européens, les chercheurs gouvernementaux ont conclu que l'augmentation du nombre de policiers, de tribunaux et de prisons n'enrayera pas le problème de la criminalité, parce que cette mesure est étrangère aux causes. Par contre, ils ont conclu que seules des mesures préventives peuvent effectivement alléger les pressions que subit actuellement leur système de justice pénale, et que les éléments traditionnels de ce système devraient être limités aux infractions et contrevenants les plus dangereux.

Ainsi, comme au Canada, les trois pays européens font face à des problèmes qui surchargent leurs ressources policières et leurs prisons surpeuplées. L'accroissement des corps policiers a eu lieu en partie pour répondre à des menaces contre l'Etat.

Limites de la police socio-communautaire

La "nouvelle" police socio-communautaire ne peut résoudre tous les problèmes de criminalité. Alors qu'en Angleterre, les policiers jouent un rôle actif dans la prévention du crime, sous l'influence d'idées nord-américaines comme la police socio-communautaire, la surveillance de quartier et les campagnes publicitaires sur la prévention, les services de police français et néerlandais ne s'intéressent pas autant à la prévention.

Par contraste, les policiers canadiens ont été le principal agent de promotion de la prévention du crime. Les corps policiers s'en sont servi pour améliorer leur image et établir de bonnes relations avec le public. Les Canadiens ne semblent pas s'inquiéter du fait que la police pourrait abuser de ce genre d'informations. En raison de la participation traditionnelle des policiers à la prévention du crime, l'organisation d'une stratégie préventive globale au Canada doit tenir compte en la matière de cet important "rapport d'appartenance" entre policiers et prévention.

Limites de la participation du gouvernement canadien

La principale différence entre le Canada et les trois pays européens, c'est la présence de deux paliers de gouvernement, fédéral et provincial,

en plus des administrations municipales et régionales, par opposition à un système de gouvernement national et local. En conséquence, l'élaboration d'une politique canadienne sur la prévention du crime doit tenir compte du partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que de la répartition des responsabilités entre les divers ministères ou des distinctions qui existent entre les secteurs public et privé.

Etant donné ces différences entre le Canada et les trois pays européens au niveau de l'appareil gouvernemental, s'il fallait mettre sur pied chez nous un organisme national de prévention du crime analogue à celui qui existe en France, il faudrait soit l'organiser à l'échelle provinciale, soit s'assurer de la participation des gouvernements provinciaux.

Limites de la prévention générale

Le présent rapport ne traite pas de l'organisation de la prévention générale dans les divers pays. Certains commentateurs rejettent l'approche française de la prévention du crime, au motif que les autres pays ont déjà adopté toutes ces activités avec plus de succès, mais sous des appellations différentes. Toutefois, ceux qui ont étudié de près la situation française écartent cette interprétation (p. ex. King, 1988).

Bien que la France dispose effectivement de nombreux programmes de prévention générale, elle doit sa réussite principalement au fait que les conseils locaux de prévention de la délinquance canalisent ces efforts généraux vers les problèmes criminels et favorisent une collaboration au niveau local qui n'existe nulle part ailleurs.

Au Canada, cette collaboration entre des organismes tels que les corps policiers, les services sociaux et les écoles, est généralement absente. Toutefois, comme nous l'avons mentionné, ce genre de collaboration est essentiel pour que la prévention du crime soit efficace au niveau local.

Conclusion

Le Canada connaît des problèmes criminels analogues à ceux des trois pays européens visés par le présent rapport. Plus particulièrement, le système de justice pénale canadien est surchargé; les causes de la criminalité débordent largement le cadre de ce système et ont plus d'impact en milieu urbain; la prévention générale n'a pas réussi à prévenir la criminalité; les politiques nationales se sont également soldées par un échec et il n'y a aucune collaboration entre les organismes locaux.

Dans l'ensemble, les problèmes criminels dont souffre le Canada sont de même nature, sinon de même gravité, que ceux qui sévissent dans les trois pays européens. En conséquence, nous soutenons que l'évolution européenne est pertinente pour la résolution des problèmes qui sévissent dans les régions urbaines du Canada. Nous n'avons pas abordé ici les similitudes et les différences dans les structures sociales et économiques.

Par contre, il existe également des divergences importantes qui ne semblent pas avoir de pendant européen, comme la criminalité chez les autochtones du Canada. Comme les services de police du Canada n'ont pas eu à s'occuper récemment de cas de terrorisme ni de troubles syndicaux, il leur a été possible de gagner l'appui du public canadien. En dernier lieu, il existe des différences entre la structure gouvernementale des pays d'Europe et celle du Canada.

CHAPITRE 8 : PERSPECTIVES CANADIENNES

L'expérience européenne indique que le problème de la criminalité appelle à la fois une stratégie nationale et locale de la prévention du crime et un appui considérable aux organismes en cause. L'évolution de la prévention du crime en Europe diffère sensiblement de la situation nord-américaine pour ce qui est du travail d'équipe entre les organismes locaux et nationaux, du degré d'intervention des administrations municipales, du rôle des organismes bénévoles, de la participation des chercheurs et de l'action concertée de nombreux éléments de l'appareil gouvernemental. Chacun des pays s'est organisé de façon différente, mais les rapports européens indiquent qu'ils ont tous adopté une combinaison de ces méthodes.

Voici la liste de certaines possibilités susceptibles d'intéresser les Canadiens et les autorités canadiennes.

Engagement national de prévention du crime

a) Prévention du crime et politique en matière pénale

En France et aux Pays-Bas, la prévention du crime s'inscrit dans le cadre plus large de la politique en matière pénale. La France considère la nécessité de prévenir le crime et celle de maintenir l'ordre et de punir les délinquants comme des objectifs complémentaires. Pour sa part, la politique néerlandaise en matière pénale a pour but d'intensifier la prévention du crime et d'introduire des améliorations en matière de détection du crime, de poursuites pénales et d'imposition des peines. Par contraste, bien que les Britanniques n'aient encore formulé aucun objectif précis de cette nature, leurs activités révèlent qu'ils attachent une grande importance à une politique en matière pénale fondée tant sur la prévention du crime que sur la justice pénale.

Une politique canadienne de prévention du crime pourrait donc comporter l'engagement exprès de faire de la prévention du crime le complément de la politique en matière pénale.

b) Conseils nationaux de prévention du crime

Le Conseil national de prévention de la délinquance français est un organisme institué par décret et présidé par le Premier ministre, qui a pour but de promouvoir la prévention du crime à l'échelle nationale, régionale et locale. Cet organisme est formé de législateurs, de maires, de ministères et d'experts du secteur privé. Ses décisions sont prises par un bureau exécutif, puis mises en oeuvre par un groupe restreint de fonctionnaires.

Le Conseil a démontré qu'il est possible de stimuler le débat entre législateurs, fonctionnaires et organismes bénévoles, tout en encourageant avec succès les initiatives locales de prévention, lesquelles n'excèdent pas les limites des budgets existants.

Les Néerlandais et les Britanniques ont formé des comités inter-ministériels qui subventionnent les projets locaux répondant à leurs critères. Ces comités ont également tenté d'intéresser à la prévention les ministères pour qui la criminalité n'est pas de prime abord une priorité. Bien qu'ils aient réussi à encourager certaines initiatives communes, la plupart ont eu recours à des programmes de création d'emploi dans les régions où les occasions de délinquance ont diminué.

L'utilisation simultanée d'un conseil de prévention sur le modèle français et d'effectifs à temps plein comme le service de prévention du crime britannique devrait assurer une promotion efficace de la prévention du crime auprès des gouvernements fédéral et provinciaux, du secteur privé et des administrations municipales. Cette structure constitue un net progrès par rapport aux groupes actuels qui se forment dans le cadre de la Semaine de la prévention criminelle et de l'élaboration de la politique générale.

c) Financement

Chaque pays a affecté des crédits distincts à la prévention du crime. Si le Canada y consacrait une somme équivalente aux fonds affectés par les trois pays européens, son budget se chiffrerait à 50 millions de dollars selon la politique britannique (50 millions de livres pour 49 millions d'habitants), à 5 millions de dollars selon la politique française (43 millions de francs pour 56 millions d'habitants) et à 10 millions de dollars selon la politique des Pays-Bas (9 millions de florins pour 15 millions d'habitants).

Le Canada pourrait affecter des crédits équivalents à la prévention du crime, soit en réaffectant une partie des fonds et du personnel de divers ministères fédéraux et provinciaux au Conseil de prévention, comme on l'a fait en France, soit en s'engageant à y consacrer exclusivement un pourcentage fixe du budget de la justice pénale.

Collaboration entre organismes locaux

Toutes les initiatives européennes démontrent l'importance de la coordination locale des organismes et services susceptibles de participer à la prévention du crime. La création d'un conseil national chargé d'encourager ce genre d'activités est un moyen d'y parvenir. Toutefois, on peut faciliter la prévention du crime à l'échelle locale de plusieurs façons, dont quatre sont exposées dans la présente partie : a) encourager la formation de conseils locaux chargés de la prévention du crime; b) s'assurer que ces conseils s'engagent à prendre des mesures efficaces de prévention; c) élaborer des projets pilotes; et d) soutenir l'intérêt au moyen de conférences. Toutes ces mesures doivent être appuyées par les activités décrites dans la dernière partie, comme l'éducation, la formation et les échanges, la définition du rôle de la police, la recherche et le développement et le centre de documentation.

a) Conseils urbains de prévention du crime

Les trois pays nous offrent des modèles distincts pour la mise en oeuvre d'initiatives de prévention du crime adaptées aux besoins et problèmes locaux. Avec ses quelque cinq cents conseils locaux de prévention de la délinquance, la France dispose du système le plus complet. Ces conseils se composent de représentants des administrations locales et nationales, de membres d'organismes locaux et de particuliers. Ils sont dirigés par des hommes politiques locaux, alors que leurs secrétaires de direction sont habituellement des hauts fonctionnaires municipaux. Chaque année, les conseils étudient la criminalité à l'échelle locale et les mesures prises par les divers organismes membres, et planifient ensuite les initiatives pour l'avenir.

En Angleterre, ces conseils n'existent pas, mais on tente d'amener les actuels comités de prévention du crime à participer davantage à l'analyse et à la coordination des initiatives locales pour enrayer la criminalité. En outre, les travailleurs de la NACRO servent de catalyseurs à la collaboration entre organismes pour répondre aux besoins des habitants de nombreux ensembles résidentiels pauvres.

Aux Pays-Bas, trois comités rassemblent des policiers, des représentants du ministère public et des administrateurs municipaux qui analysent leurs perceptions des problèmes locaux et coordonnent les mesures nécessaires.

Au Canada, certains gouvernements provinciaux ont déjà mis sur pied des mécanismes de coordination de la prévention du crime. Par exemple, plusieurs villes de la Colombie-Britannique comptent des comités inter-organismes, alors que l'Ontario dispose de conseils de
s les policiers, notamment, peuvent avoir
planification sociale auxquel
recours pour coordonner la prévention du crime. D'autre part, le gouvernement du Manitoba a présenté un projet de loi pour l'établissement d'un centre de prévention du crime, et celui du Nouveau-Brunswick envisage diverses mesures pour la prévention du crime dans la province.

Le Canada pourrait bénéficier de conseils formés sur le modèle français, parce qu'ils permettent d'adapter la prévention du crime aux conditions locales et assurent la participation non seulement de la police et des tribunaux, mais aussi des responsables de programmes qui influent sur les causes premières de la criminalité, comme l'école, l'emploi, la drogue et les loisirs. Dans certaines régions, il existe déjà des comités qui coordonnent de façon générale les divers organismes. C'est ainsi que, dans certaines villes de la Colombie-Britannique, les réunions avec les policiers ou les membres d'autres organismes pourraient permettre d'aborder les problèmes criminels.

b) Contrats de prévention du crime

Les Français ont mis au point un régime contractuel spécial qui oblige les pouvoirs locaux à analyser dans la collégialité la nature des problèmes criminels et des solutions en place avant de planifier des initiatives nouvelles ou de modifier les anciennes. En Angleterre, la NACRO procède à une expérience semblable. Grâce à ce régime, les programmes sont mieux circonscrits et les pouvoirs locaux, qui participent à la prise de décision, se sentent plus disposés à en appliquer les solutions.

Les membres du Conseil de l'Europe estiment que ces contrats sont utiles pour faire comprendre aux intervenants la nature de leur rôles respectifs et pour contrôler les diverses activités.

Au Canada, ce genre de contrats paraît essentiel pour assurer l'efficacité de la prévention du crime, tant à l'échelle nationale que provinciale.

c) Projets pilotes

Chaque pays a eu recours à des projets pilotes pour évaluer ou démontrer la difficulté que pose la prévention du crime au niveau communautaire. L'impact de ces projets pilotes sur la criminalité n'a pas été clairement prouvé, mais les responsables des projets et les commentateurs estiment que les résultats sont impressionnants.

La France a initialement établi 17 projets pilotes et compte maintenant 500 conseils, ce qui atteste un succès remarquable. Les Néerlandais et, dans une moindre mesure, les Britanniques, veulent fonder leurs politiques sur l'évaluation de l'impact sur la criminalité d'expériences de peu d'envergure. Par contraste, les Français n'ont commandé aucune évaluation indépendante des répercussions de leurs projets pilotes sur la criminalité.

Au Canada, on a traditionnellement eu recours aux projets pilotes pour instaurer et évaluer les nouvelles orientations de la politique pénale. Toutefois, on constate que certaines difficultés ont surgi lorsqu'il a fallu passer du projet pilote à l'adoption d'une politique nationale.

d) Conférences

Les trois pays européens ont organisé des conférences nationales et régionales pour promouvoir la prévention du crime à l'échelle communautaire. En outre, le Conseil de l'Europe a convoqué deux grandes conférences en 1986 et 1987.

En Angleterre, le Premier ministre a présidé le premier de deux ateliers nationaux au 10 Downing Street, au cours desquels entrepreneurs, groupes de citoyens, fonctionnaires et hommes politiques ont discuté en termes généraux des initiatives possibles en matière de prévention. Ces

ateliers ont facilité l'établissement d'un réseau de personnes-clés et démontré au public la volonté du Premier ministre de s'attaquer au problème.

Le Canada se prépare à organiser une conférence Europe-Amérique du Nord sur la prévention du crime à Montréal, en octobre 1989. De plus, le Premier ministre pourrait, à l'instar de son homologue britannique, présider un atelier pour montrer une volonté de maintien de l'ordre, mais aussi de prévention du crime par l'action concertée des organismes gouvernementaux, des provinces et du secteur privé.

Mesures d'appui de la prévention du crime

a) Éducation, formation et échanges

À part la formation des policiers affectés à la prévention du crime, aucun pays n'a vraiment envisagé d'intéresser le public à la prévention du crime au moyen de cours universitaires ou de la formation permanente.

La Conférence de Barcelone a étudié et adopté une recommandation visant la création d'un Institut universitaire européen sur la prévention du crime et les politiques socio-économiques, afin de promouvoir l'enseignement, la formation et la recherche sur ces questions. Le projet prévoit un programme de deuxième cycle d'un an pour les jeunes qui s'intéressent à la prévention du crime, ainsi que des séminaires de deux semaines pour ceux qui travaillent déjà dans le domaine, en plus de l'encouragement à la recherche comparative. L'Institut a pour objet de soutenir l'intérêt dans la prévention du crime et d'encourager l'élaboration de programmes efficaces.

Le Forum européen sur la sécurité urbaine favorise divers échanges entre personnes chargées de la prévention du crime en milieu urbain, notamment par de grandes conférences réunissant de 500 à 1000 participants. Il a aussi organisé des séminaires préparatoires sur chacun des grands thèmes des conférences. Des pourparlers sont actuellement en cours pour organiser des échanges entre municipalités.

Le Canada pourrait encourager des activités semblables par le truchement d'organismes comme la Fédération canadienne des municipalités, afin de susciter l'intérêt des collectivités et d'augmenter leur compétence en matière de prévention du crime. Plusieurs universités canadiennes offrent des programmes de criminologie, mais ces programmes ne mettent pas l'accent sur la prévention et ne dispensent aucun cours spécialisé aux fonctionnaires municipaux susceptibles d'oeuvrer dans ce domaine. En conséquence, les responsables canadiens devraient envisager la possibilité d'une collaboration avec l'Institut européen ou la création d'un tel institut au Canada, avec la participation éventuelle des États-Unis.

b) Rôle de catalyseur de la police

En Angleterre et aux Pays-Bas, la police joue un rôle de premier plan dans la promotion et la mise en oeuvre de la prévention du crime. On y a entrepris de nombreuses activités, depuis les campagnes publicitaires jusqu'à la surveillance de quartier, mais qui n'ont eu qu'un effet limité sur la réduction de la criminalité. En France, la police ne s'intéresse à la prévention du crime que depuis quelques années. Principalement en Angleterre, la police assume de plus en plus le rôle de catalyseur en matière de prévention. Divers collèges organisent des cours sur la prévention qu'ils offrent tant aux policiers qu'aux planificateurs et aux gestionnaires urbains.

Au Canada, on pourrait profiter de l'engagement de la police pour faire admettre dans les cours dispensés par les divers collèges de police des élèves provenant de tous les domaines susceptibles de participer à la prévention du crime. Par ailleurs, un cours avancé à l'intention des policiers coordonnateurs de la prévention du crime pourrait porter essentiellement sur le genre d'analyse de la criminalité et d'organisation de comité actuellement en voie de développement en Europe.

c) Recherche et développement

Le service de prévention du crime britannique est le centre de la recherche et du développement de méthodes efficaces de prévention. Aux Pays-Bas, le service de recherche du ministère de la Justice joue un rôle semblable. Quant à la France, elle a confié ce mandat au Conseil national de prévention de la délinquance qui, jusqu'à présent, n'en a pas fait l'une de ses priorités.

Au Canada, certaines recherches et projets expérimentaux sur la prévention ont été entrepris par le Secrétariat du ministère du Solliciteur général et par le Groupe de prévention criminelle de la Direction générale de la GRC. Toutefois, ces recherches ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une politique nationale cohérente et coordonnée sur la prévention du crime. Il conviendrait donc d'instituer un groupe de recherche et d'expériences semblable au service britannique, mais qui relèverait d'un conseil national de prévention du crime et aurait des liens avec les programmes d'enseignement et de formation, ainsi qu'avec le Centre de documentation (voir ci-dessous).

d) Centre de documentation

Dans les années 1960, l'Angleterre a créé un centre de prévention du crime, principalement à l'intention des policiers intéressés par le sujet. Ce centre organise des cours de formation, collabore à la préparation des conférences Cranfield et fournit des renseignements à ceux qui lui demandent de l'aide. En outre, le service de prévention du crime du Home Office fonctionne comme une chambre de compensation perfectionnée, collabore à la publication d'un bulletin, édite des

rapports de recherche spécialisés et de vulgarisation, emploie des chercheurs d'expérience pour faire de la recherche et répondre aux questions, et fournit de façon générale des informations aux personnes qui en font la demande.

Ce genre d'institution ne se retrouve ni en France, ni aux Pays-Bas. Le Conseil national de prévention de la délinquance français facilite les échanges d'informations par l'entremise de son personnel. Le Centre de recherche et de documentation des Pays-Bas a formé certains chercheurs spécialisés en prévention du crime, ainsi qu'un bibliothécaire qui s'est attaqué à la tâche imposante de constituer un réseau européen de centres de documentation.

Au Canada, le Centre national de documentation sur les victimes, qui relève actuellement du ministère du Solliciteur général, mais sera bientôt transféré à un autre organisme ou ministère fédéral, semble détenir les documents de base nécessaires à l'institution d'un centre permanent. Toutefois, la France a démontré que ce genre de projet prend forme par l'initiative de personnes ressources plutôt qu'en raison de l'existence d'une documentation suffisante. En conséquence, le Centre de documentation devrait être étroitement relié à l'organisme national de prévention du crime.

Conclusion

Compte tenu de l'évolution de la situation européenne, les responsables canadiens devraient déclarer publiquement l'importance qu'ils accordent à la prévention du crime, de façon à encourager la collaboration des organismes au niveau local, à établir des services de soutien au niveau de l'enseignement, de la recherche et de la documentation, et à inciter la police à assumer un rôle de catalyseur, d'analyste et d'éducateur.

CHAPITRE 9 : CONCLUSION

Le présent rapport contient une vue d'ensemble des tendances actuelles en matière de prévention du crime en France, en Angleterre et aux Pays-Bas. Il décrit les progrès réalisés par le Comité pour les problèmes criminels et la Conférence Permanente des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, ainsi que la création du Forum européen pour la sécurité urbaine. En dernier lieu, il étudie la nature du problème qui sévit dans ces pays européens et ses divergences avec le problème canadien, et conclut en énumérant diverses possibilités qui s'offrent au Canada en matière de prévention du crime.

La criminalité et l'insécurité qu'elle engendre sont des problèmes graves, surtout en milieu urbain. Ils ont pris de l'ampleur depuis 25 ans, malgré une augmentation importante des effectifs de la police, des tribunaux et des services correctionnels et le nombre croissant de programmes sociaux et éducatifs d'ordre général. En dépit de l'amélioration générale de leur qualité de vie, nombreux sont ceux qui subissent des dommages matériels, des lésions corporelles et des traumatismes émotifs à cause de la criminalité. Les causes de la criminalité débordent largement le cadre des compétences de la police, des tribunaux et des services correctionnels et paraissent plutôt relever des services sociaux et éducatifs, ainsi que de la politique économique.

Dans certains cas, nous avons les connaissances nécessaires pour prévenir le crime, mais nous négligeons de prendre les mesures qui s'imposent. Cela dépend parfois d'un manque de volonté, parfois de rivalités administratives et parfois de l'absence de transmission de renseignements aux autorités locales.

Tous les progrès décrits dans le présent rapport indiquent que la collaboration des instances au niveau local est essentielle à la prévention du crime, alors que d'autres soulignent la nécessité d'une meilleure utilisation des connaissances analytiques.

La portée du présent rapport ne nous permet pas d'analyser les divergences entre les politiques sociales, éducatives et économiques des trois pays européens et du Canada. Il ne traite pas non plus de l'effet d'autres politiques sur la criminalité, comme le contrôle des armes à feu ou le droit de la famille, parce que les orientations européennes portent sur des questions différentes. La nature de la criminalité et des réactions sociales qu'elle provoque indique que le Canada devrait s'assurer que ses programmes sociaux, éducatifs et économiques accordent une attention suffisante à la prévention du crime sur le plan local et national. L'ampleur du crime commande un engagement explicite de faire de la prévention, avec les liens et les fonds nécessaires pour qu'elle devienne une responsabilité permanente non pas du seul système de justice pénale, mais aussi de ceux qui influent sur les causes du comportement criminel.

ANNEXES

ANNEXE A : LISTE DES PERSONNES-RESSOURCES CONSULTÉES

Pour le Canada :

Knight, Jim
Fédération canadienne des municipalités
25, rue Clarence
Ottawa, Ontario K1N 5P3
(613) 237-5221

En général :

Curtis, Lynn
Président
Eisenhower Foundation
Washington, D.C.
(202) 429-0440

PARTIE A : TENDANCES NATIONALES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DU CRIME

Pour la France :

Bansept, Claudine
Forum européen pour la sécurité urbaine
126, rue de l'Université
75007 Paris
01 42-97-60-21

Bonnemaison, Gilbert
Président fondateur du Forum européen pour la sécurité urbaine
Député maire, Hôtel de Ville
93 800 Epinay-sur-Seine
01 48-21-61-21

Yvin, Philippe
Hôtel de Ville, Epinay-sur-Seine

de Liège, Marie-Pierre
Chef du bureau de protection des victimes et de prévention
Ministère de la Justice
13, Place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
01 42-61-80-22

Julia, Marcel
Délégué général
Conseil national de prévention de la délinquance
71, rue Saint-Dominique
75700 Paris
01 45-55-92-47

Pour l'Angleterre et le pays de Galles :

Faulkner, David
Deputy Secretary, Criminal Department
Home Office
Queen Anne's Gate
London, SW1H 9AT
01 273-4635

Hope, Tim
Research and Planning Unit
Home Office
Queen Anne's Gate
London, SW1 9AT
01 273-2229

Kevin Heal (Head), David Birley, Steven Wells
Crime Prevention Unit
Home Office
Queen Annes's Gate
London, SW1H 9AT
01 273-3245

Shaw, Margaret
Research and Planning Unit
Home Office
(demeure actuellement au Canada)

Wiskin, Nigel
NACRO
169 Clapham Road
London, SW9 OPU
01 582-6500

Pour les Pays-Bas :

Van Dijk, Han (directeur) et Josine Junger-Tas
Centre de recherche et de documentation
Ministère de la Justice
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
070-70-79-11

De Vries, René
Président du comité interministériel sur la
prévention du crime
Ministère de l'Intérieur
Ministerie Van Binnenlandse zaken
Postbus 20011
25 000 EA Den Haag

Van Soomeren, Paul
Expert-conseil en prévention du crime
Mariotte Plein 9
1098 NW Amsterdam

PARTIE B : LA COLLABORATION INTERGOUVERNEMENTALE EN EUROPE

Hartley, Richard
Conférence permanente des pouvoirs locaux et territoriaux de l'Europe
Conseil de l'Europe
Strasbourg, France

Melup, Irene
Prévention du crime, Nations Unies
DC II, n° 2348
Nations Unies
New York, NY 10017
(212) 963-4657

Tsitsoura, Aglaia
Comité européen pour les problèmes criminels
Conseil de l'Europe
Strasbourg, France

ANNEXE B : RAPPORTS CONSULTÉS

Europe :

Conseil de l'Europe. 1984. La participation du public à la politique criminelle. Strasbourg, Comité européen pour les problèmes criminels.

Conseil de l'Europe. 1986. Comité restreint d'experts sur l'organisation de la prévention de la criminalité. Strasbourg, Comité européen pour les problèmes criminels. Rapport provisoire confidentiel.

Conseil de l'Europe. 1987a. La violence et l'insécurité urbaines : le rôle des politiques locales. La renaissance urbaine en Europe, n° 33, Strasbourg.

Conseil de l'Europe. 1986. Conclusions de l'audition sur "la violence et l'insécurité urbaines : le rôle des politiques locales. Strasbourg. Également reproduites dans Conseil de l'Europe (1987a).

Conseil de l'Europe. 1987. Conférence sur la prévention de l'insécurité urbaine. Projet de déclaration finale. Conseil de sécurité urbaine de Barcelone. Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football. 1985.

Forum des Collectivités Territoriales Européennes pour la Sécurité Urbaine. Séance inaugurale du 20 novembre 1987. Compte rendu et relevé de décisions.

Choix de communications présentées en 1987 à la conférence de Barcelone sur la prévention de l'insécurité urbaine.

Birley, David. 1987. The Social Development of Neighbourhoods: Participation and the Reduction of Insecurity.

Dawson, Gillian. 1987. Crime and the Built Environment: A Selected Bibliography from 1980 Onwards.

England. 1987. National Organization for Crime Prevention.

Kelly, Jim. 1987. Crime Prevention and Community Security. Wolverhampton.

Kube, Edwin. 1987. Housing and Open Space.

Conseil national de prévention de la délinquance. France. La prévention, une réponse à la délinquance dans les communes et les villes.

National Crime Prevention Council of Sweden. 1987. The Fisksatra Project.

Parker, John. 1987. Safe Cities: Influence of the Quality of the Urban Environment.

Président de la conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. John Morgan.

Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Marcelino Oreja.

Strathclyde Regional Council (1987). Generating Change.

van Dijk, Jan J.M., G.J. Leger et J. Shapland 1987. Information Systems, Crime et Crime Prevention.

van Soomeren, Paul. 1987. The Physical Urban Environment and Reduction of Urban Insecurity: A General Introduction.

Angleterre et pays de Galles :

Clarke, Ron V.G. et Tim Hope. 1984. Coping with Burglary, Boston, Kluwer-Nijhoff.

Clarke, Ron V.G. et Pat Mayhew (eds). 1979. Designing out Crime, London, HMSO, Home Office Research Unit.

Gladstone, Francis, J. 1980. Co-ordinating Crime Prevention Efforts, Home Office Research Study No. 62, London, HMSO.

Heal, Kevin. 1988. "Crime Prevention in the United Kingdom : From Start to Go", Home Office Research and Planning Unit Research Bulletin N° 24, 9-15.

Home Office Circular 8/1984 Crime Prevention

Home Office. 1983. Crime Prevention : A Coordinated Approach.

Home Office. 1986. Crime Prevention : The Community Programme: A Practical Guide, Crime Prevention Unit.

Hope, Tim & M. Shaw (eds). 1988. Communities and Crime Reduction. London, HMSO, Home Office Research & Planning Unit.

Hope, Tim & D.J.I. Murphy. 1983. "Problems of Implementing Crime Prevention: the Experience of a Demonstration project", The Howard Journal XXII, pp. 38-50.

Mayhew, Pat. 1979. "Defensible Space: The Current Status of a Crime Prevention Theory", The Howard Journal XVIII, pp. 150-159.

Mayhew, Pat. 1983. Target Hardening: How much of an answer, London, Home Office Research Unit, polycoopie.

NACRO. 1986. Neighbourhood Approaches to Crime Prevention, London.

Rutter, Michael & H. Giller. 1983. Juvenile Delinquency: Trends and Perspectives. Markham, Penguin.

France :

Bonnemaison, Gilbert. 1987. La sécurité en libertés, Paris, Syros.

Conseil National de Prévention de la Délinquance. 1987. Rapport d'activité.

France. 1982. Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité. Paris, La Documentation Française.

King, Michael. 1988. "Crime Prevention in France". Home Office Research and Planning Unit Research Bulletin, n° 24, 27-32.

King, Michael. 1987. How to make social crime prevention work: The French Experience, Brunel University. Projet.

Politiques de prévention et action sociale, Annales de Vaucresson, 1986/1, n° 24.

France. Conseil National de Prévention de la Délinquance.

Pays-Bas :

Bottomley, Keith. 1986. "Blue-Prints for Criminal Justice: Reflections on a Policy Plan for the Netherlands". The Howard Journal XXV 3, pp. 199-215.

Junger-Tas, Josine. 1987. "Crime Prevention in The Netherlands. Home Office Research and Planning Unit Research Bulletin, n° 24, 33-36.

Junger-Tas, Josine. 1987. "Crime Prevention in Practice" in M. Brown & J. Junger-Tas Community Crime Prevention, Report of Cranfield Conference.

Justice. 1985. Society and Crime: A Policy Plan for the Netherlands. The Hague.

Van Dijk, Jan & J. Junger-Tas. 1988. "Social Crime Prevention in the Netherlands" in T. Hope et M. Shaw (ed.) Social Crime Prevention (en préparation).

Van Dijk, Jan et al. 1986. Criminal Law in Action: An Overview of current issues in Western societies, Arhhem, Kluwer.

Canada :

Barker, Elliot T. 1983. Prisons, Psychopaths, and Prevention. Toronto, Canadian Society for the Prevention of Cruelty to Children.

Brantingham, Paul & Frederic Faust. 1976. "A Conceptual Model of Crime Prevention". Crime and Delinquency, July, pp. 284-296.

Brantingham, Paul J. & Patricia L. Brantingham (eds.). 1981. Environmental Criminology. Beverly Hills, Sage.

Canada. Ministère de la Justice. 1982. Le droit pénal dans la société canadienne, Ottawa.

Canada. Statistique Canada. 1983. Statistique de la déclaration uniforme de la criminalité : revue statistique, 1976-1982, Ottawa.

Canada. Statistique Canada. 1988. Statistique de la déclaration uniforme de la criminalité : faits saillants, 1987, Ottawa.

Ciale, Justin. 1982. Crime Prevention Workshop, Ottawa, University of Ottawa.

Doherty, Phyllis. 1986. Recherche sur la prévention du crime au ministère du Solliciteur général du Canada, Ottawa, Solliciteur général du Canada.

Leblanc, Marc & Marcel Fréchette. 1987. Délinquance juvénile, Montréal.

Nuttall, Chris. 1988. "Crime Prevention in Canada", in Hope et Shaw (1988, 246-253).

Ontario. 1979. The State of the Art: A Background Paper on Prevention. Toronto, Ministry of Community and Social Services.

Petrunik, Mike. 1982. "La prévention du crime et la délinquance : aperçu des approches actuelles", Impact, Ottawa, Solliciteur général.

Solliciteur général. 1983a. Les bons voisins : guide pour la prévention du crime, Ottawa.

Solliciteur général. 1983b. Ensemble pour la prévention du crime : manuel du praticien, Ottawa.

Solliciteur général. 1983c. Bulletin des victimes du crime, numéros 1 à 8.

Waller, Irvin. 1987. "Preventing Crime - A Question of Choice...", notes pour une communication à la conférence sur la réforme du droit criminel, Londres.

Waller, Irvin et Richard G. Weiler. 1984. La prévention du crime par le développement social : document de base et références, Ottawa, Conseil canadien de développement social.

Waller, Irvin & L. Touchette. 1982. Canadian Crime and Justice in Comparative Perspective.

Waller, Irvin. 1980a. "What reduces Residential Burglary: Action and Research in Seattle and Toronto", Schneider, Hand (ed.) The Victim in International Perspective, New York, de Gruyter. pp. 479-492.

Waller, Irvin. 1985. "Burglary Victims: Causes, Prevention and Response", in Mukherjee, S. K. & L. Jorgensen (ed.), Burglary : A Social Reality, Canberra, Australian Institute of Criminology.

Waller, Irvin and N. Okihiro. 1978. Burglary: The Victim and the Public, Toronto, University of Toronto Press.

Waller, Irvin. 1979. "Victimization Studies as Guides to Action", in Hans Schneider (ed.) Victimology in Comparative Perspective, New York, De Gruyter.

Waller, Irvin. 1974. Men Released From Prison. Toronto, University of Toronto Press.

Généralités :

Cirel, P., P. Evans, D. McGillis & D. Whitcomb. 1977. An Exemplary Project: Community Crime Prevention Program, Seattle, Washington, Washington, D.C., National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.

Curtis, Lynn. 1987. Policies to Prevent Crime: Neighbourhood, Family, and Employment Strategies, Annals of the American Society of Political and Social Science, November.

Hood, Roger & R. Sparks. 1970. Key Questions in Criminology, Harper & Row.

Kelling, G. et al. 1974. The Kansas City Preventive Patrol Experiment. Summary Report.

Robins, Lee N. 1983. A Program for Preventing Antisocial Behavior for High Risk Infants and Pre-schoolers: A Research Prospectus. inédit, St. Louis, Washington University School of Medecine.

Rosenbaum, Dennis P. 1986. Community Crime Prevention: Does It Work?, Beverley Hills, Sage.

ANNEXE C : DOCUMENTS-CLÉS

France. Premier Ministre. Décrets portant création d'un conseil national et relatif aux conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance. 1983.

France. Conseil national de prévention de la délinquance, Conseils communaux. Organigrammes.

England. Home and Welsh Offices, Department of Education & Science, Environment, Health & Social Security. Crime Prevention Circular. 1984.

Conseil de l'Europe. Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. 1987. Déclaration finale : recommandations générales. Conférence sur la prévention de l'insécurité urbaine, Barcelone.

PREMIER MINISTRE

Décret n° 83-459 du 8 juin 1983 portant création d'un conseil national et relatif aux conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, du ministre de l'intérieur et de la décentralisation et du garde des sceaux, ministre de la justice,

Décrète :

TITRE Ier

Le Conseil national de prévention de la délinquance

Art. 1er. — Il est créé, auprès du Premier ministre, un Conseil national de prévention de la délinquance.

Art. 2. — Le conseil a pour mission :

D'assurer en permanence la connaissance des diverses formes de délinquance et de suivre leur évolution ;

De proposer aux pouvoirs publics les mesures de toute nature propres à prévenir la délinquance et d'en réduire les effets ;

D'examiner les résultats des mesures prises par les ministres intéressés ;

De contribuer à l'information et à la sensibilisation de l'opinion sur ces problèmes.

Il peut être consulté par le Gouvernement sur toutes les questions entrant dans le domaine de sa compétence, notamment sur les projets de textes législatifs ou réglementaires.

Il procède ou fait procéder aux études et recherches qu'il juge nécessaires et reçoit communication de celles qui sont réalisées par les administrations soit à sa demande, soit à leur propre initiative.

Il est tenu informé des travaux des conseils départementaux et communaux de prévention.

Il établit périodiquement un rapport qui est rendu public.

Le Conseil national peut se constituer en sections et former des groupes de travail au sein desquels des personnalités non membres du conseil peuvent être appelées à apporter leur collaboration

Art. 3. — Le conseil est présidé par le Premier ministre. Le président du conseil national est assisté d'un vice-président élu en son sein et d'un délégué général nommé par décret.

Le conseil comprend des membres de droit et soixante-huit membres nommés par arrêté du Premier ministre.

Art. 4. — Sont nommés par arrêté du Premier ministre, pour une période de trois ans, trois députés et deux sénateurs, désignés par le président de chaque assemblée, trente-cinq maires, ainsi que vingt-huit personnalités choisies parmi les syndicats d'employeurs et de salariés et les associations et organismes intéressés par la prévention de la délinquance.

Lorsqu'une vacance d'un membre nommé par arrêté se produit avant la date normale d'expiration des mandats, il est procédé à une désignation complémentaire ; le membre ainsi désigné achève le mandat de son prédécesseur.

Art. 5. — Le conseil comprend de droit les ministres ou leurs représentants chargés respectivement de l'intérieur et de la décentralisation, de la sécurité publique, de la justice, des affaires sociales, de la défense, de l'économie, des finances et du budget, de l'éducation nationale, de la culture, des immigrés, de la jeunesse et des sports, de l'urbanisme et du logement, de la formation professionnelle.

Art. 6. — Quand le président estime qu'une question sur laquelle le conseil est appelé à délibérer concerne un ministre non représenté au conseil, il l'en informe. Le ministre concerné peut adresser au président ses observations et assister ou se faire représenter à la séance au cours de laquelle la question est examinée.

Art. 7. — Le conseil se réunit sur convocation du président aussi souvent que nécessaire et au moins une fois par an. Il délibère sur un ordre du jour arrêté par le président.

Le conseil peut entendre toute personne qu'il juge utile de consulter.

Art. 8. — Un bureau assure la permanence et la coordination des travaux du Conseil national, et propose un ordre du jour. Dirigé par le vice-président, assisté du délégué général, ce bureau comprend douze membres : le vice-président, quatre maires, les représentants des ministres de l'intérieur et de la décentralisation, de la justice, de l'économie et des finances, des affaires sociales, du temps libre ainsi que deux personnalités qualifiées.

Art 9. — Le délégué général prépare les délibérations du conseil national et assure leur exécution. Il est assisté de rapporteurs ou de chargés de mission.

TITRE II

Les conseils départementaux de prévention de la délinquan

Art. 10. — Il est créé dans chaque département sous la pr sidence du commissaire de la République un conseil départ mental de prévention. Le procureur de la République près tribunal de grande instance du chef-lieu du département en e le vice-président.

Art. 11. — Le conseil départemental a pour mission :

D'étudier dans le département les diverses formes de déli quance ainsi que leur perception par la population ;

D'établir chaque année un rapport sur l'état de la déli quance et les mesures prises pour en atténuer les effets ;

De proposer aux pouvoirs publics les mesures de préventi adaptées aux réalités locales ;

D'encourager les initiatives de prévention, d'aide aux victim et la mise en œuvre des travaux d'intérêt général dans département ;

De faciliter la confrontation des expériences conduites en matière.

Art. 12. — Outre le commissaire de la République et procureur de la République, le conseil départemental de pr vention comprend :

1° Neuf élus :

Trois membres du conseil général désignés par le préside de cette assemblée ;

Six maires, dont celui de la ville chef-lieu du départemer désignés par le commissaire de la République.

2° Huit fonctionnaires de l'Etat désignés par le commissai de la République, dont un représentant de l'éducation surveillé

3° Un responsable de la formation professionnelle désigné p le président du conseil régional.

4° Un juge de l'application des peines et un juge des enfan désignés par l'assemblée générale de chacun des tribunaux grande instance du département, qui participent aux trava à titre consultatif.

5° Des personnalités qualifiées ou des représentants d'as ciations ou d'organismes intéressés par la prévention de la déli quance qui siègent avec voix consultative. Ces personnalités so désignées par le commissaire de la République.

Art. 13. — Les conseils communaux de prévention des vill de plus de 9 000 habitants peuvent être représentés à le demande au conseil départemental avec voix consultative.

Art. 14. — Le comité départemental se réunit sur convocati de son président. Il délibère sur un ordre du jour arrêté p celui-ci.

TITRE III

Les conseils communaux de prévention de la délinquance

Art. 15. — Tout conseil municipal peut, s'il l'estime néc saire, créer un conseil communal de prévention.

Instance de concertation entre l'Etat et la commune, conseil communal de prévention :

Dresse le constat des actions de prévention entreprises s le territoire de la commune ;

Définit les objectifs et les actions coordonnées auxqu l'Etat, d'une part, la commune, d'autre part, décident d'u commun accord de contribuer, notamment dans le domaine l'aide aux victimes et de la mise en œuvre des travaux d'in rêt général ;

Suit l'exécution des propositions ou des mesures decidé en commun. L'original du procès-verbal où elles sont con gnées est conservé par le commissaire de la République.

Art. 16. — Le conseil communal de prévention, placé : la présidence du maire de la commune, comprend, en nom égal, des représentants de l'Etat et des représentants de commune désignés par le conseil municipal.

Les représentants de l'Etat se composent de fonctionna désignés par le commissaire de la République et du procur de la République ou de son délégué.

Un juge de l'application des peines et un juge des enf du tribunal de grande instance, désignés par l'assemblée g rale du tribunal, peuvent être appelés à participer aux trav du conseil communal de prévention à titre consultatif.

Des personnalités qualifiées et des représentants d'asso tions peuvent être appelés à siéger, à titre consultatif, conseil communal de prévention ; en ce cas, ils sont désig pour moitié par le commissaire de la République et pour mo par le conseil municipal.

TITRE IV

Dispositions diverses

Art. 17. — Le décret n° 78-248 du 28 février 1978 est abro
Les moyens en personnel et les moyens de fonctionnement d
disposait le Comité national de prévention de la violence
de la criminalité sont transférés au Conseil national de prév
tion de la délinquance.

Art. 18. — Le ministre des affaires sociales et de la solidar
nationale, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation
le garde des sceaux, ministre de la justice, sont chargés, chac
en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui se
publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 8 juin 1983.

PIERRE MAUROY.

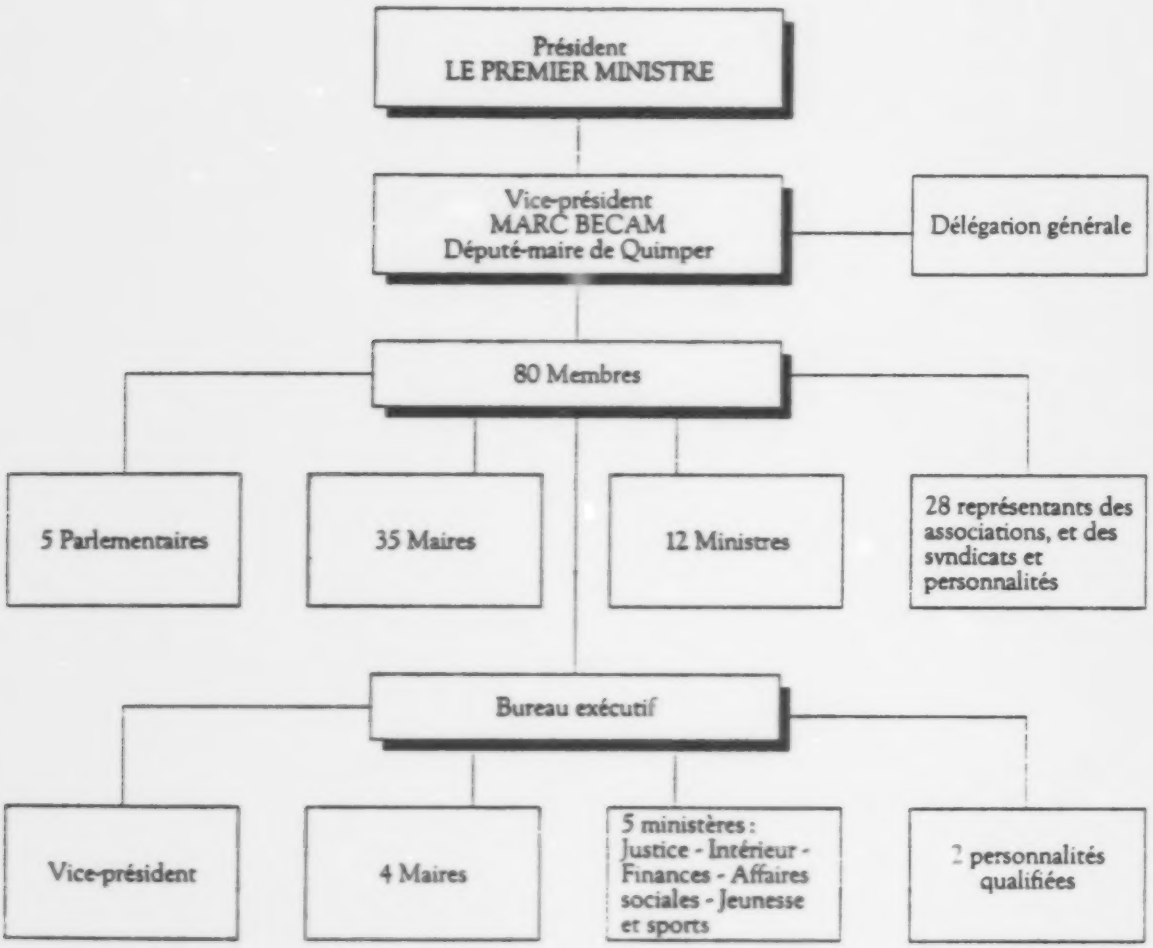
Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires sociales
et de la solidarité nationale,
PIERRE BÉRÉGOVOY.

Le ministre de l'intérieur et de la décentralisatio
GASTON DEFFERRE.

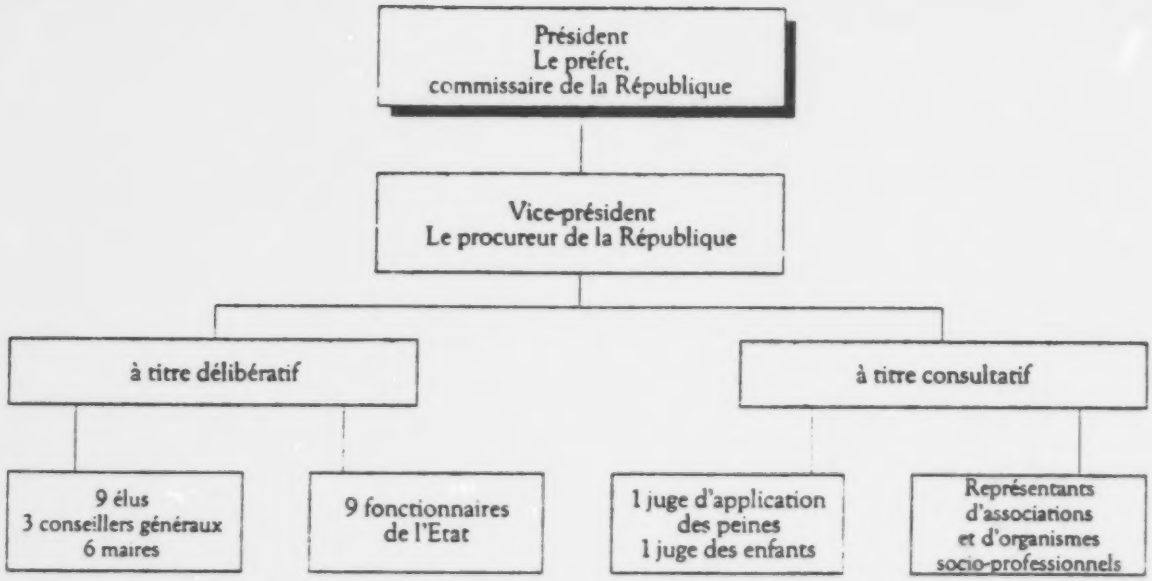
Le garde des sceaux, ministre de la justice,
ROBERT BADINTER.

Le conseil national de prévention de la délinquance



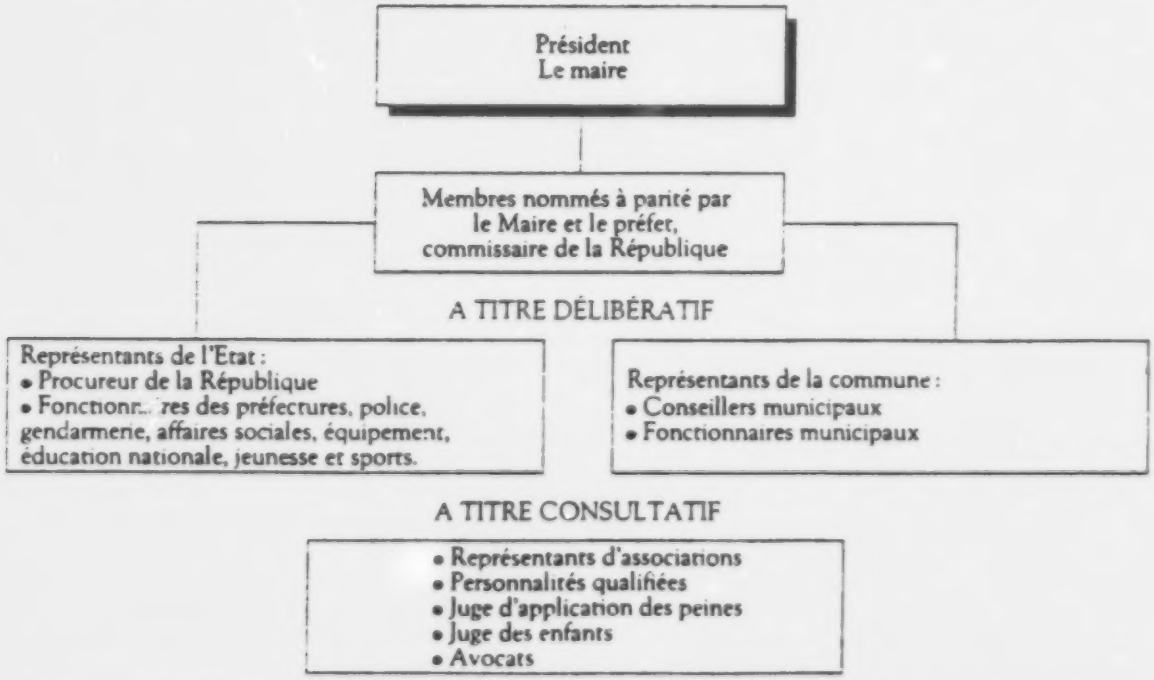
Le CNPD a été créé par le décret du 8 juin 1983.
Les membres du CNPD sont nommés pour 3 ans. Ceux de l'actuel CNPD ont été nommés par arrêté du 9 septembre 1986.

Rôle de la délégation générale :
Assister le CNPD et son vice-président dans leurs missions.
Préparer les décisions du Conseil national et assurer leur exécution.
Animer la prévention sur l'ensemble du territoire, suivre les divers domaines de la prévention, assurer les relations avec les différents ministères.
Assurer la recherche et les études nécessaires.
Apporter aide et suggestions aux Conseils communaux et départementaux, dans l'élaboration de leur programme, dans sa réalisation et son financement, en liaison avec les différents organes de l'Etat intéressés.
Animer et coordonner une politique de communication et d'information.
Le délégué général est assisté de chargés de mission. Venus des différents secteurs de l'administration, ceux-ci sont chargés chacun d'un ou plusieurs domaines et d'une ou plusieurs régions administratives.



Le Conseil départemental est organisé obligatoirement dans chaque département par le préfet, commissaire de la République.
Il éclaire et coordonne la politique de prévention de la délinquance décidée par les communes et le département. Il étudie les formes locales de délinquance et leur importance aux yeux de la population.
Il propose aux communes et au département des orientations en matière de prévention ; lorsque les problèmes locaux le rendent utile, il propose à l'Etat un contrat départemental d'action de prévention contenant soit des actions intéressant l'ensemble du département, soit des actions concernant plusieurs communes et nécessitant une coordination et une aide supplémentaire.

Les conseils communaux



Le Conseil communal est créé librement par la commune qui en ressent l'utilité. Il est l'organe de conseil pour la politique communale de prévention décidée par le Conseil municipal. Il est aussi l'organe d'initiative et de coordination des actions locales en ce domaine, en liaison avec les organismes locaux publics ou privés intéressés. Plusieurs communes peuvent se grouper en un Conseil intercommunal.

HOME OFFICE
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE LA SCIENCE
MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
WELSH OFFICE

Circulaire du Home Office 8/1984
Circulaire du ministère de l'Éducation et de la science 1/1984
Circulaire du ministère de l'Environnement 1/1984
Circulaire du ministère de la Santé et de la sécurité sociale LAC (84) 1
Circulaire du Welsh Office 1/1984

Le chef de police
L'agent de probation en chef
L'agent d'éducation en chef
Le directeur des services sociaux
L'agent d'éducation ILEA

Le greffier de la Commission de police
Le directeur général des Conseils de comté métropolitain et non métropolitain et des conseils de district non métropolitain
Les greffiers des London Borough Councils
Le directeur général du Greater London Council
Le greffier du Common Council of the City of London
Le greffier de la Commission de santé publique

OBJET : LA PRÉVENTION DU CRIME Le 30 janvier 1984

Messieurs,

La prévention du crime a toujours été l'un des principaux objectifs de la police. Toutefois, comme certaines causes de la criminalité échappent au contrôle ou à l'influence directe de la police, la prévention du crime ne peut demeurer sa prérogative. Tous les citoyens et tous les organismes dont les politiques et les actes peuvent influer sur la criminalité doivent collaborer. La prévention du crime est une tâche qui incombe à l'ensemble de la société.

2. Des pourparlers récents entre les ministres et entre des représentants du gouvernement central et de la police, des associations de pouvoirs locaux et des chefs de direction ont porté sur les mesures supplémentaires à adopter en matière de prévention du crime. Tout en reconnaissant que la police et les organismes locaux ont réalisé des progrès remarquables, tous les participants sont conscients de la nécessité d'améliorer les services locaux pour que tous ceux dont les politiques peuvent influer sur la perpétration des crimes puissent travailler de concert. La présente circulaire est donc l'oeuvre commune

On peut obtenir d'autres copies de la présente circulaire à la pièce 579, 50 Queen Anne's Gate, London SW1H 9AT. Tél. : 01-213 7030

du Home Office, du ministère de l'Éducation et de la Science, du ministère de l'Environnement, du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale et du Welsh Office; elle a pour but de faire connaître davantage les possibilités qu'offrent ces services en matière de prévention du crime. La circulaire ne contient pas de lignes directrices détaillées, mais souligne plutôt certains facteurs dont doivent tenir compte les personnes qui conçoivent et exécutent les mesures de répression du crime au niveau local.

3. L'expérience révèle qu'une politique judicieuse de prévention du crime doit tenir compte des éléments suivants :

a. Pour être efficace, la prévention du crime doit recevoir l'aval de la collectivité. La police emploie des méthodes de plus en plus perfectionnées, mais son efficacité reste limitée tant qu'elle ne réussit pas à convaincre le public de se protéger davantage;

b. Les programmes de prévention du crime ont plus de succès lorsque la police et les organismes locaux coordonnent leur travail pour atteindre des objectifs précis;

c. La nature des crimes varie grandement d'une région à l'autre. Les mesures de prévention sont donc plus efficaces si elles sont conçues en fonction des caractéristiques locales et portent sur des types de délits particuliers;

d. Il est bien sûr nécessaire de s'attaquer aux facteurs sociaux reliés au comportement criminel, et l'on élabore constamment de nouvelles politiques pour régler cet aspect du problème, mais il s'agit essentiellement de mesures à long terme. À brève échéance, les meilleures solutions consistent à réduire les occasions de crime par la gestion, l'aménagement ou la modification du milieu.

4. De plus en plus, les programmes de prévention du crime en vigueur dans l'ensemble du pays tiennent compte d'une partie ou de la totalité des éléments susmentionnés. Dans certains domaines, la collaboration est bien établie, par exemple en ce qui a trait aux jeunes. La présente circulaire veut encourager ces bonnes initiatives dans toutes les localités. Les pouvoirs locaux devraient veiller à ce que ceux qui participent à la planification et à la prestation des services soient toujours conscients du rôle de la prévention dans leurs activités quotidiennes, même lorsque ce rôle n'est pas des plus évidents. À ce niveau, l'échange systématique d'informations entre les organismes locaux est primordial. Les corps policiers voudront sûrement étudier et élargir leurs activités de prévention avec le concours des organismes locaux.

5. Il n'est ni pratique ni souhaitable de dicter la mise en oeuvre des grands concepts décrits ci-dessus, puisque les mesures et les méthodes choisies devront s'adapter à la situation locale. Toutefois, les paragraphes qui suivent énumèrent certains éléments essentiels à l'élaboration de toute activité préventive.

Consultation

6. Le public ne prêtera son concours à la prévention du crime que si les initiatives qu'on lui propose reflètent ses propres perceptions et inquiétudes; sinon, sa participation sera sans doute fort limitée. Il faut donc adopter des méthodes pour évaluer les craintes et les inquiétudes du public et créer des liens plus étroits entre ce même public et les autorités.

7. Certains groupes actuels, comme les comités de direction de police, les comités consultatifs "Scarman", les groupes de prévention du crime et les comités locaux commandités par les nouvelles initiatives de traitement intermédiaire du ministère de la Santé et des Services sociaux, sont déjà bien organisés pour la communication et la consultation sur la criminalité. D'autres, comme les conseils communautaires ou les associations de quartier, ont aussi un rôle à jouer; il faudra parfois les informer, peut-être par l'entremise de la police, de l'apport qu'on attend d'eux et les inviter à participer au débat. C'est ici que les conseillers locaux entrent en jeu. Ils peuvent non seulement éveiller l'intérêt au sein du conseil, mais aussi attirer l'attention des organismes compétents sur les aspects de la criminalité locale qui inquiètent leurs commettants.

Information sur les problèmes criminels locaux

8. Pour réussir, les initiatives locales doivent tenir compte de la situation locale. Il faudra donc obtenir de la police des renseignements sur les tendances criminelles locales, lesquels devront être le plus détaillés et précis possible. Il existe quantité d'informations sur les conditions sociales dans lesquelles les délinquants ont grandi et vivent actuellement et sur les cibles matérielles de la criminalité. Ce qui fait souvent défaut, c'est une collation systématique des renseignements sur les circonstances entourant des types particuliers d'infractions, renseignements nécessaires à une lutte efficace. L'étude de la situation dans laquelle l'infraction est perpétrée révèle souvent toute une gamme de mesures préventives possibles.

9. La police est une source de données évidente. Il serait utile que les corps policiers mettent à la disposition des organismes locaux de leur région les données globales tirées de leur analyse des tendances criminelles locales. Dans ce contexte, il s'agit de recueillir et de colliger des données globales qui peuvent avoir un lien avec la criminalité, et non des renseignements sur des individus précis; la présente circulaire n'a pas pour but de modifier ni d'étendre de quelque façon que ce soit les arrangements qui existent entre les organismes pour l'échange de renseignements confidentiels. Les autorités locales peuvent constituer des sources particulièrement utiles de renseignements portant directement sur la criminalité, comme le vandalisme dans les écoles et les ensembles résidentiels, et de données sociales et démographiques nécessaires pour replacer la criminalité dans son contexte local. Ces

données peuvent, par exemple, comprendre des renseignements sur les logements disponibles, les caractéristiques de la population, voire les installations de transport et de loisirs dans les secteurs où le taux de criminalité est élevé. Les services publics peuvent aussi être utiles à ce niveau. Par exemple, l'Office régional de l'électricité et du gaz détient des informations sur les dommages criminels causés aux compteurs. Les sociétés commerciales et industrielles et les organismes administratifs et bénévoles sont d'autres sources possibles d'information. Nous ne voulons pas proposer des tâches supplémentaires et improductives, mais une utilisation plus systématique des statistiques disponibles.

10. On sait que certains organismes ont déjà commencé à colliger des informations provenant de diverses sources, ce qui leur permet de profiter pleinement des connaissances et de l'expérience acquises. Toutefois, on pourrait inciter davantage tous les organismes qui détiennent ce genre de renseignements à tenir compte de la prévention du crime dans leur planification.

Préparation des choix politiques, mise en oeuvre et contrôle

11. L'analyse de la situation dans laquelle certaines infractions sont perpétrées peut révéler toute une gamme de mesures préventives possibles. On peut prendre diverses mesures pour compliquer la tâche des criminels et parvenir à nos fins. Par exemple, l'installation de serrures de sécurité protège les locaux commerciaux, industriels et résidentiels. On peut améliorer la sécurité des immeubles de rapport en installant des téléphones à l'entrée ou la télévision en circuit fermé; de la même façon, une surveillance adéquate peut également contribuer à la prévention du crime. Il est également possible d'augmenter les risques que prennent les délinquants éventuels, ce qui a pour effet de dissuader ces derniers et de rassurer les citoyens respectueux de la loi. Par exemple, on peut améliorer l'éclairage des rues dans les secteurs où la criminalité et l'insécurité sont répandues. Sur une plus grande échelle, une meilleure conception des logements et des ensembles résidentiels permet aux habitants de surveiller plus facilement leurs maisons et leur quartier. On favorise ainsi un sentiment de solidarité, ce qui rend les résidents prêts et aptes à prévenir les crimes. De plus, la disponibilité de services de réparation et d'entretien des logements joue sans doute un rôle préventif. On pourrait par exemple accorder la priorité à la réparation des immeubles qui ont fait l'objet de vandalisme, tant pour les remettre à neuf que pour prévenir tout acte de vandalisme subséquent. La location rapide d'un logement vacant réduit aussi les risques de vandalisme. Ces exemples prouvent qu'on gagne à adapter selon les besoins les méthodes et les programmes établis.

12. La structure et les projets locaux comportent déjà des politiques et des propositions pour répondre aux besoins et aux problèmes sociaux, y compris leur impact probable sur divers groupes de la population, et portent naturellement sur des questions visées par la présente

circulaire dans le cadre de leur approche globale. Par exemple, il est souhaitable, en termes de planification générale, que les projets locaux prévoient des installations de loisirs, mais celles-ci peuvent aussi servir à tenir les jeunes à l'écart de la criminalité. Il est peu probable que l'influence possible de l'utilisation projetée d'un terrain sur la criminalité détermine si le permis de planification sera accordé ou refusé. Néanmoins, les organismes locaux de planification devraient savoir, du moins par leurs contacts avec la police, qu'il est avantageux d'incorporer certains éléments conçus pour réduire la criminalité dans les quartiers publics et résidentiels, et voudront sans doute en tenir compte dans leurs discussions avec les promoteurs.

13. Les mesures qui portent plus précisément sur les délinquants sont fondées sur la théorie voulant qu'on puisse éliminer le comportement criminel en soutenant l'individu et en améliorant les conditions sociales. Chez les travailleurs sociaux, on met de plus en plus l'accent sur la nécessité de laisser autant que possible les jeunes contrevenants dans la société, en recourant à des mesures domiciliaires et socio-communautaires plutôt qu'à des mesures de placement ou de détention. Les services d'éducation peuvent jouer un rôle particulièrement important, en se concentrant sur la volonté des parents et des écoles d'inculquer aux enfants le sens des responsabilités et de l'autodiscipline et sur le travail des services spécialisés auprès des jeunes. On a déjà mis l'accent sur les causes de l'absentéisme et les raisons pour lesquelles le taux de criminalité est plus élevé dans certaines écoles que dans d'autres; on s'est efforcé de faire porter le travail des services d'assistance sociale sur la réduction de l'absentéisme. Le rapport de 1982 des inspecteurs d'école sur la liaison entre la police et les services d'éducation révèle que dans certains domaines, on pourrait améliorer la collaboration entre ces deux instances. En outre, les services d'éducation peuvent contribuer à réduire les risques de criminalité grâce à la conception, à l'entretien et à la garde des écoles et, si les ressources le permettent, au double usage de ces écoles.

14. Les projets spéciaux, les études et les expériences peuvent faciliter considérablement l'adaptation des méthodes et des programmes normalisés. Le rapport du Groupe consultatif des services de logement du MDE, intitulé Security on Council Estates, est particulièrement utile. Le service de planification et de recherche du Home Office a effectué plusieurs études détaillées, notamment sur le vandalisme et le cambriolage; le projet sur les lotissements prioritaires du ministère de l'Environnement décrit comment le gestionnaire de logements, de concert avec d'autres organismes, peut faire sa part dans la réduction de la criminalité et de l'insécurité. Ces remarques s'appliquent aux nombreux projets analogues mis sur pied par la NACRO, qui mettent l'accent sur le vandalisme et la prévention du crime.

15. Dans la mise au point des mesures de prévention, les autorités locales devraient étudier les services en place pour s'assurer qu'ils

tiennent compte de la prévention du crime dans la préparation des politiques et que, dans ce contexte, les services de liaison entre les ministères sont satisfaisants. En outre, il serait utile de désigner les personnes (initialement des chefs ou des directeurs) qui auront pour fonction de vérifier si les politiques et méthodes comportent une dimension relative à la prévention du crime. Sur cette question, les responsables des administrations locales pourraient prendre l'initiative en collaboration avec leurs collègues des corps policiers. La meilleure façon de poursuivre les discussions variera d'un endroit à l'autre, mais à tout le moins, il faudra sans doute s'assurer de la participation des services sociaux, de santé, de probation et de loisirs, ainsi que des ministères de la Planification, de l'Education, du Logement et de la Voirie. Au besoin, cette consultation pourrait s'étendre aux groupes communautaires et bénévoles, aux églises et aux représentants des entreprises industrielles et commerciales locales, ainsi qu'aux médias. Dans les milieux urbains où l'on trouve des associations ou des programmes de quartier, les dispositions déjà prises devraient être incluses après consultation.

16. Ces discussions pourraient déboucher sur l'élaboration d'un plan coordonné de prévention du crime pour la région. Dans la mesure du possible, ce plan devrait comporter des objectifs précis acceptés par tous ceux qui s'intéressent à sa mise en oeuvre et appuyés par les élus locaux et les ministères et organismes gouvernementaux compétents, y compris la police. L'appui du secteur privé lui donnerait plus de poids. Pour être utile, ce plan devrait comprendre des propositions concrètes et prévoir les dispositions administratives nécessaires, sur le plan pratique, pour leur mise en oeuvre. Dans la mesure du possible, le plan devrait tenter de modifier les politiques et méthodes en cours, plutôt que d'introduire des projets entièrement nouveaux. Dans certains cas, il sera préférable de procéder à des expériences locales avant d'adopter les modifications proposées sur une plus grande échelle.

17. En raison des difficultés que peut causer la mise en oeuvre des initiatives de prévention du crime comme celles qui sont décrites à l'alinéa 11, il est essentiel de contrôler, conformément aux méthodes reconnues, les programmes ou politiques pour s'assurer qu'ils ont l'effet désiré. Il est aussi très important de porter à l'attention des équipes de gestion qui envisagent la mise en oeuvre d'initiatives de prévention dans des domaines comparables les leçons tirées de l'évaluation d'un programme donné.

Rôle du gouvernement central

18. Il est évident que les initiatives de prévention du crime ne peuvent faire l'objet d'un schéma directeur centralisé et doivent être planifiées à l'échelle locale. Toutefois, les services centraux ont un rôle important à jouer pour que la prévention du crime soit reconnue comme objectif essentiel et inhérent de la politique publique sur le plan national et local. Au cours d'une étude interministérielle menée en 1982

par le Home Secretary, tous les ministères signataires de la présente circulaire ont examiné leurs politiques pour déterminer ce qu'ils pourraient faire de plus en matière de prévention du crime. Cette étude a donné lieu à plusieurs initiatives utiles.

19. L'une des tâches du gouvernement central est d'apporter son soutien aux initiatives locales en assurant la diffusion des renseignements et des idées, et en donnant des conseils sur la façon de résoudre les problèmes et d'évaluer les initiatives. Comme première étape, le Home Office a créé un service de prévention du crime. Ce service rassemble les ressources que le Home Office consacre actuellement à la prévention du crime et tentera de stimuler la réflexion sur ce sujet. Il travaillera de concert avec la police, les autorités locales et autres groupes pour concevoir et évaluer des projets de prévention du crime. Le service s'occupera également de diffuser des renseignements sur les initiatives locales prometteuses et dispensera des conseils sur le développement de l'analyse de la criminalité et des sondages locaux. Ce service a ses bureaux dans l'immeuble du Home Office, Queen Anne's Gate, Londres, SW1H 9AT.

20. D'autres ministères nationaux se sont mis de la partie. Par exemple, une aide aux programmes urbains peut être apportée aux projets des autorités locales ou à ceux des organismes bénévoles qui contribuent à la prévention du crime ou à en atténuer les effets. L'an dernier, les ministres ont écrit aux responsables des programmes et associations de quartiers déshérités pour les inciter à envisager d'inclure de tels projets dans leurs programmes. Le ministère de la Santé et des Services sociaux continuera d'accorder des subventions directes à certains organismes bénévoles pour les projets qui mettent en contact les services communautaires dans le domaine des jeunes contrevenants. Les inspecteurs des ministères pertinents offriront également leur appui et leurs conseils.

Ressources

21. Il est naturel que les autorités locales se tournent vers le gouvernement central pour obtenir des ressources supplémentaires pour leurs activités de prévention du crime. Toutefois, le gouvernement a déjà débloqué des crédits pour les activités relatives à la prévention du crime et à l'aide aux victimes. Dans le paragraphe précédent, nous avons mentionné les subventions aux programmes urbains et le financement par le ministère de la Santé et des Services sociaux d'une vaste gamme d'initiatives visant à réduire le taux de criminalité chez les jeunes. En outre, les projets en cours indiquent que les organismes de bienfaisance privés, les organisations commerciales et autres organismes sont souvent prêts à donner de l'argent pour aider les programmes de prévention du crime locaux qui les intéressent. Pour les projets qui exigent de la main-d'oeuvre, on pourrait solliciter la participation des groupements bénévoles. Dans l'ensemble, les suggestions proposées par la présente circulaire n'entraînent pas une augmentation nette des dépenses,

mais visent plutôt un réaménagement des efforts ou ressources existants.

Par exemple, il n'est pas nécessairement plus coûteux d'installer des lampadaires de façon qu'ils éclairent les secteurs où la criminalité ou l'insécurité sont fortes. Il en coûtera probablement moins d'installer de meilleures serrures sur les portes des logements publics que de réparer même les dommages légers causés par un cambriolage. La présente circulaire ne cherche pas à inciter les autorités locales à engager des frais supplémentaires; elle veut plutôt démontrer que, dans la répartition des ressources, il faut accorder à la prévention du crime la place qui lui revient.

Conclusion

22. La prévention n'est qu'une facette de la stratégie de lutte contre la criminalité. Toutefois, les corps de police et autres s'aperçoivent de plus en plus qu'il faut mettre davantage l'accent sur les mesures préventives. Cela ne signifie pas que les progrès en matière de prévention du crime seront rapides ou faciles. Néanmoins, de nombreuses actions utiles ont déjà été entreprises; il faut poursuivre ces initiatives pour tirer pleinement profit du potentiel de prévention qui existe dans la communauté. Le travail doit être coordonné à tous les niveaux : chez les membres du public, tant comme individus qu'au sein des organismes, et dans l'action concertée des organismes. Si l'on veut réduire la criminalité, la prévention doit recevoir la priorité qui lui revient et être assumée par l'ensemble de la société.

Home Office

Ministère de l'Éducation et de la Science

Ministère de l'Environnement

Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale

Welsh Office

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

CONFÉRENCE PERMANENTE DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

CPL/ENV/UP (22) 2

Conférence sur la prévention de l'insécurité urbaine

Barcelone, 17-20 novembre 1987

Déclaration finale

Ajuntament de Barcelona

CONSELL DE SEGURETAT URBANA

Strasbourg 1988

INTRODUCTION

1. Quelque 800 personnes, dont des maires et élus des collectivités locales et régionales, des responsables des administrations nationales et municipales, des représentants des associations et services de police, des magistrats et des représentants de l'administration pénitentiaire, des membres des universités et instituts de recherche, des membres des organisations concernées par les politiques de jeunesse, des spécialistes de la réhabilitation des victimes et des délinquants, des membres de la profession médicale s'occupant d'abus de drogues, des responsables et des experts de l'environnement urbain, physique et social (architectes et urbanistes, représentants des associations de quartiers, travailleurs sociaux, etc.) se sont réunis à Barcelone du 17 au 20 novembre 1987 pour participer à une conférence internationale sur "La prévention de l'insécurité urbaine".

2. La conférence était organisée par la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) et la ville de Barcelone avec l'aide de sa Commission de la sécurité urbaine.

3. L'objet de cette rencontre était d'étudier les politiques locales de prévention de l'insécurité urbaine, en articulant les travaux selon six grands thèmes:

i. développement social des quartiers, participation et prévention de l'insécurité et de la violence urbaine;

ii. expériences et politiques locales en matière de réinsertion des victimes et des délinquants;

iii. statistiques, banques de données, enquêtes de victimisation et création éventuelle d'une banque de données européenne sur la sécurité et la prévention de la délinquance;

iv. rôle de la police, notamment en ce qui concerne ses rapports avec la communauté dans son ensemble, et participation des pouvoirs locaux à l'action des services de police;

v. rôle de l'environnement urbain dans la création des conditions de sécurité - par exemple, mesures d'urbanisme susceptibles de faire régresser la délinquance urbaine;

vi. rapports entre l'abus de drogues et la délinquance, et politiques locales pour la prévention de l'abus de drogues.

4. Les participants ont entendu sur ces sujets d'importantes interventions de personnalités politiques nationales, régionales et locales invitées à la conférence. Ils ont également traité ces thèmes dans le cadre de séances de travail et ont pu s'informer, à travers les exposés inspirés d'études de cas réalisées dans diverses villes européennes, des grandes tendances novatrices du traitement de la délinquance urbaine.

Les participants:

5. Tiennent à exprimer leur gratitude à la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe et à la ville de Barcelone pour l'organisation de la conférence, ainsi qu'aux villes qui ont accueilli les séminaires préparatoires aux thèmes de la conférence (Londres, Montpellier, Barcelone, Turin et La Haye);

6. Rappellent que l'objectif de la conférence était de procéder à un échange d'informations et d'expériences entre les pouvoirs locaux sur les politiques et stratégies de lutte contre la violence et l'insécurité urbaine;

7. Rappellent la Résolution 163 de la Conférence Permanente sur "La sécurité dans les villes européennes";

8. Approuvent l'établissement d'un programme de travail du Conseil de l'Europe en matière de politiques urbaines, inspiré des principes de la Campagne européenne pour la renaissance urbaine, laquelle a mis en valeur des stratégies destinées à améliorer la qualité de la vie urbaine, et notent que ce programme de travail, actuellement mené par la Conférence Permanente, repose, pour partie du moins, sur l'organisation de conférences internationales;

9. Rappellent les résultats de l'Audition de Strasbourg, qui a permis de faire pour la première fois un vaste tour d'horizon des politiques locales de prévention de la délinquance dans les zones urbaines;

10. Se félicitant de la création de grandes institutions nationales de concertation réunissant les différents acteurs, fonctionnaires et représentants des pouvoirs locaux, chargés de la prévention de la délinquance,

11. Voient avec plaisir dans la présente Conférence et ses six thèmes l'expression d'une volonté d'étudier les interrelations de ces politiques dans les villes européennes et apprécient les contacts professionnels rendus possibles par la Conférence;

12. Souhaitent montrer leur inquiétude quant aux niveaux inquiétants qu'ont atteint la violence et la délinquance dans les villes européennes et soulignent que les actes de délinquance causent des dommages matériels, physiques et moraux tant aux victimes qu'à leurs familles.

13. Considèrent que liberté et sécurité vont de pair et que la prévention de la délinquance doit être au premier plan des préoccupations politiques.

14. Souhaitent, aux fins de la présente conférence, que la criminalité soit comprise au sens de petite et moyenne délinquance et de vandalisme, qui constituent la principale source de l'insécurité et non au sens de crime organisé ou de terrorisme politique.

15. Estiment que le transfert d'informations entre les pays est insuffisant.

16. Pensent qu'il y a moyen de réduire la délinquance en adoptant des méthodes et des attitudes différentes.

17. Entendent présenter les conclusions ci-après, articulées comme suit:

A. Analyse des difficultés actuelles que rencontrent les collectivités locales dans la lutte contre la délinquance;

B. Propositions de politiques et stratégies locales pour l'avenir;

C. Recommandations au Conseil de l'Europe, à sa Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux ainsi qu'aux pays membres.

A. ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE DES POUVOIRS LOCAUX DANS LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE

1. Dans bon nombre de démocraties industrielles prospères, les statistiques des services de police font apparaître une montée spectaculaire de la délinquance depuis une vingtaine d'années. La violence et l'insécurité, phénomènes plus particulièrement urbains, ont des causes sociales et économiques (dénuement social, chômage élevé, détérioration du cadre urbain, aliénation sociale, problèmes raciaux) qui engendrent frustration, amertume, aliénation et exaspération, surtout parmi les groupes économiquement et socialement déshérités.

Les études indiquent que les taux de criminalité atteignent leur maximum dans les secteurs pauvres et défavorisés où les équipements de loisirs, de santé et d'éducation sont absents ou insuffisants, ou les logements sont surpeuplés et de mauvaise qualité.

2. Par-delà la réalité objective de la délinquance urbaine, on constate dans la population urbaine une forte peur subjective. Le sentiment d'insécurité, la peur de la délinquance et la crainte d'en être soi-même victime préoccupent profondément les citadins. Ce ne sont pas nécessairement les formes les plus graves de délinquance qui provoquent l'anxiété, mais bien les délits mineurs, leur multiplication et le fait que nul n'est à l'abri.

3. Bien que le problème ait été soigneusement étudié et documenté, on n'enregistre aucun progrès significatif dans le sens d'une réduction des taux de délinquance. L'Etat et les pouvoirs locaux ne sont pas toujours en mesure, pour toute une série de motifs, de traiter efficacement les causes complexes du phénomène, ainsi, par exemple, les collectivités locales ne sont pas toujours au courant des dernières techniques applicables à la prévention de la délinquance dans les zones urbaines. L'information circule mal entre les divers secteurs et catégories professionnels appelés à s'occuper de ce problème. L'inadéquation ou la fragmentation des données des analyses locales rendent souvent aléatoire la prévention de la délinquance.

Surtout, la mise en oeuvre des procédures existantes est difficile, à cause du cloisonnement traditionnel entre les différents secteurs, qui favorise l'inefficacité, l'utilisation peu rationnelle des personnels, des équipements et des crédits, et suscite des récriminations de la part des divers corps professionnels concernés.

Ces disfonctionnements amènent l'opinion publique à faire de moins en moins confiance au système pénal. Dans un tel climat de "camp retranché", la privatisation de la sécurité est une réaction particulièrement dangereuse, révélatrice d'un abandon par les pouvoirs publics des responsabilités qui sont les leurs.

4. Dans l'optique des six thèmes de la Conférence:

i. Développement social des quartiers

La concentration dans les mêmes quartiers de populations confrontées à des difficultés économiques et sociales croissantes a provoqué dans la plupart des pays une détérioration du tissu social et du sens communautaire propre à favoriser le développement de la délinquance et du sentiment d'insécurité.

On constate l'accumulation d'un certain nombre de facteurs tels que:

- le phénomène de dissociation familiale,
- la perte d'identité collective,
- le développement de sentiments de dévalorisation,
- la fréquente exclusion des résidents de la gestion de leur habitat,
- le défaut d'équipements collectifs (accueil de la petite enfance, base de loisirs et de sports, etc.),
- l'accroissement de l'absentéisme et de l'échec scolaire,
- l'absence de respect des différences sociales et ethniques,
- les difficultés particulières de certains groupes (femmes, personnes âgées, etc.),
- et surtout les problèmes aigus de chômage des jeunes.

Si le développement social des quartiers apparaît à tous comme un processus de nature à permettre une meilleure prévention du phénomène de délinquance, il ne peut trouver de véritable efficacité sans le développement de politiques nationales et régionales en matière d'emploi, de protection sociale, d'habitat et d'intégration des minorités ethniques, ni sans une réelle participation des habitants à la transformation de leurs conditions de vie.

ii. Réinsertion des délinquants et aide aux victimes

La réinsertion des délinquants et l'aide aux victimes présentent des lacunes; les systèmes répressifs bénéficient fréquemment d'une attention et d'un soutien financier excessifs, au détriment des systèmes d'aide et de réinsertion.

On a trop souvent recours à l'emprisonnement: le coût des établissements pénitentiaires et de leur gestion est élevé.

*

* *

iii. Statistiques, banques de données et enquêtes de victimisation

Les pouvoirs publics et les professionnels ne disposent pas de données suffisantes sur l'ampleur et l'incidence de la délinquance, et la coordination ainsi que l'exploitation des quelques renseignements ou données disponibles laissent à désirer.

Il est difficile d'estimer l'incidence réelle de la délinquance, faute d'études précises de victimisation.

iv. Rôle de la police

La police exerce à la fois des fonctions répressives et préventives. Certes, la prévention de la délinquance ne relève pas uniquement de la police, mais c'est à elle que revient l'initiative d'encourager l'opinion publique à prendre des mesures efficaces en matière de prévention.

La prévention donnera des résultats d'autant plus satifaisants si la police parvient à s'assurer le concours des citoyens dans l'exercice de ses fonctions quotidiennes.

Les campagnes de prévention de la police sont aussi efficaces au plan national qu'au plan local, mais elles doivent rester complémentaires.

La police et les municipalités doivent s'efforcer d'établir de bons rapports entre la police et la population.

La police et les municipalités doivent avoir connaissance des mesures de prévention adoptées dans d'autres pays de façon à définir et à adopter les meilleures méthodes de travail.

*

* *

v. L'environnement urbain

Il existe une corrélation directe entre la délinquance et les structures de logement, le confort, la qualité de l'entretien et les modes de gestion.

Certains formes d'aménagement urbain (grands immeubles, tours, espaces publics insuffisants, mauvaise qualité de l'environnement urbain) influent défavorablement sur le comportement humain.

Il n'est pas toujours tenu compte du rôle que peut jouer un espace urbain de bonne qualité sur le maintien de l'équilibre psychologique.

Une politique du logement mal avisée (démolition et relogement ailleurs des habitants) impliquant la perte de l'environnement familier, crée un climat de tension et d'insécurité, provoque une dislocation de la vie communautaire et peut entraîner une montée de la délinquance.

Pourtant, en dépit de cette réalité, les responsables de la conception et de la planification urbaines, jusqu'à une date relativement récente, se sont peu souciés de la sécurité dans les villes; et rares sont les professionnels ayant ne serait-ce qu'un minimum de formation ou d'expérience leur permettant de mener leur mission d'aménagement dans le souci de la sécurité des collectivités.

*

* *

vi. Action de prévention de l'abus de drogues

Usage de drogues et délinquance contribuent au climat d'insécurité dans nos villes. Il existe une relation évidente entre l'usage de drogues et la délinquance, mais il est difficile d'établir des liens de cause à effet entre ces deux phénomènes. Les mêmes problèmes psychosociaux sont souvent à l'origine tant de la délinquance que de l'usage de drogue.

Dans la délinquance liée à la toxicomanie, il existe une nette distinction entre la délinquance directe, c'est-à-dire les délits commis sous l'influence d'un produit la délinquance indirecte, qui vise à obtenir de l'argent pour financer l'usage de drogues, et la délinquance induite, constituée par l'usage de drogues qui est en soi un délit.

L'usage de drogues, se situant en dehors des normes sociales admises, peut marquer le début d'une carrière criminelle ou être un facteur d'aggravation de celle-ci.

La communauté manque souvent de données fiables et précises sur l'ampleur et la nature réelles du problème parce que l'usage de drogues a un caractère illégal et souterrain, que les indicateurs disponibles sont limités et partiels, et que le système statistique est inadapté. En outre, les données officielles reflètent l'action des pouvoirs publics à un moment donné plutôt que l'étendue réelle du phénomène. Cela rend plus difficile la formulation de politiques efficaces dans ce domaine.

En l'absence d'informations objectives et de données fiables, l'idée que le public se fait du phénomène peut être exagérée par les rumeurs ou minimisée par le silence que l'on choisit parfois pour cacher le problème. La rumeur comme le silence reflètent des tentatives de réponse de la part de la population et doivent être pris en considération au moment où s'élaborent les grandes lignes d'action.

B. PARTANT DE L'ANALYSE CI-DESSUS, LES PARTICIPANTS SOUHAITENT FORMULER LES SUGGESTIONS SUIVANTES:

1. La volonté politique et surtout de nouveaux instruments de gestion sont nécessaires à une riposte plus vigoureuse et plus efficace à la délinquance urbaine.

2. La réduction du nombre des auteurs de violences répétées nécessite des interventions ciblées au niveau de la famille, de l'emploi des jeunes, de l'école et du logement, comme les travaux de recherche l'ont montré.

3. Les politiques de prévention supposent la coordination des politiques en matière de justice, d'éducation, d'enseignement, d'emploi, de santé, de culture, de logement et de loisirs.

4. Le besoin se fait sentir d'un plan d'action global interinstitutionnel et interdisciplinaire conçu et exécuté conjointement par les autorités centrales, régionales et locales, c'est-à-dire d'une approche concertée de la prévention et de la réinsertion.

5. Il est nécessaire de parvenir à une connaissance approfondie du mécanisme qui engendre, modifie et atténue le sentiment d'insécurité et il importe d'identifier les catégories sociales les plus gravement touchées par ce problème.

6. Une politique efficace de prévention de la délinquance implique une reconquête des quartiers centraux des villes qui devraient bénéficier d'investissements importants et de la coopération entre secteurs privé et public.

7. L'objectif devrait être une nouvelle conception de l'ordre urbain s'appuyant sur le public et sur la coordination entre la police et les diverses institutions, en vue de remplacer, en partie au moins, un système répressif par un système de prévention, de réinsertion et d'indemnisation.

8. Des mesures spéciales sont nécessaires pour dissiper la peur et non seulement pour supprimer la réalité de la criminalité.

9. Une approche globale au niveau national n'est pas toujours adaptable à la diversité des situations locales, et des politiques pragmatiques sur le terrain sont tout aussi importantes, particulièrement si elles sont menées sur le plan local.

Les pouvoirs locaux sont les mieux placés pour mener une action englobant les mesures de substitution à la prison, l'ilotage, la lutte contre l'illettrisme, la promotion de l'éducation civique, ainsi qu'une politique de recherche et de communication.

10. La préférence doit aller à un programme d'actions d'envergure modeste, diversifiées et adaptées à la situation locale de chaque district, plutôt quà la prévention de "masse".

11. Il convient d'organiser des sessions communes de formation pour les travailleurs sociaux, les aménageurs et les policiers, non pour leur apporter des solutions toutes faites qu'ils n'auraient qu'à appliquer, mais pour leur apprendre à diagnostiquer les problèmes et à définir un programme d'action à appliquer ensemble.

12. La sécurité et la prévention de la criminalité ne sont pas l'affaire de "spécialistes", mais celle de la communauté tout entière.

13. Il conviendrait de mettre en place des instances de conciliation pour les conflits mineurs.

14. Suggèrent en particulier, en liaison avec les six thèmes de la conférence:

i. DEVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS

Le développement social des quartiers, processus nécessaire à la prévention de la délinquance, implique:

La participation des habitants

La participation des habitants doit être à la base de tout programme d'action communautaire et de développement social des quartiers, car elle permet l'amélioration du cadre de vie, des équipements et des services, ainsi que la reconnaissance de soi et la création d'une identité collective.

Le partenariat et la coordination des services

Le développement social des quartiers implique l'action conjointe de l'administration, des groupes d'aménagements collectifs, des associations d'habitants et de population afin de constituer une synergie pour l'amélioration des conditions de vie des habitants.

Cette coopération entre les différents partenaires est plus efficace lorsque les représentants des différentes insitutions agissant au sein des quartiers y sont implantés.

Cela est particulièrement vrai du travail de formation, d'action sociale et de prévention, mais aussi des services de police qui doivent trouver un équilibre entre la nécessaire connaissance du quartier et de sa population et un minimum d'indépendance de ce corps professionnel vis-à-vis de la population locale.

Ce partenariat suppose de nouveaux modes d'organisation professionnelle, de nouvelles pratiques et de nouvelles procédures; il appelle de ce fait la mise en place de programmes de formation dérivés de normes communes définies, par exemple, par un centre européen de recherche et de formation.

La décentralisation et la démocratie de quartier

La participation réelle des habitants et l'action coordonnée des différents partenaires dans les grandes agglomérations urbaines doit trouver son aboutissement dans une organisation politique des villes qui prenne en compte les impératifs de la démocratie à tous les niveaux, y compris celui du quartier (maires de quartier, associations de quartier et de résidents).

Le rôle important de l'Etat

Au-delà de ses responsabilités particulières dans les domaines de l'emploi, de la couverture sociale, etc., l'Etat garde une responsabilite importante vis-à-vis du développement social des quartiers en termes d'analyse globale des problèmes, de diffusion de l'information et des expériences, d'évaluation des programmes et des actions.

Pour l'exercice de ces responsabilités, il convient d'encourager le développement des contrats entre le gouvernement central et les collectivités territoriales, assortis d'un soutien financier, logistique et administratif.

La lutte contre l'absentéisme et l'échec scolaires

Le niveau de formation est un élément de plus en plus déterminant d'accès au marché du travail. Dans cette perspective, tout doit être mis en oeuvre pour encourager l'intervention des divers partenaires dans les activités scolaires et périscolaires, l'ouverture de l'école à son environnement économique et culturel afin d'obtenir une amélioration du niveau de formation des jeunes.

La lutte contre l'absentéisme et l'échec scolaires passe par une coopération plus étroite entre enseignants, parents et enfants.

L'action de jeunes, ayant connu eux-mêmes des difficultés scolaires, auprès de leurs petits frères et soeurs est aussi utile.

Préalablement à toute action concernant la formation professionnelle et l'emploi des jeunes, il est souvent nécessaire de développer des activités visant à une meilleure insertion sociale des jeunes. En effet, il faut aider les jeunes en difficulté à se sentir plus à leur aise dans la société (information sur les démarches administratives, etc.).

Le développement d'activités pour et par les jeunes

Il est indispensable d'encourager les initiatives prises par les jeunes eux-mêmes au sein des quartiers.

Ces initiatives leur permettraient d'être impliqués directement dans la transformation sociale et le développement du quartier et, à travers la maîtrise de techniques nouvelles, d'affirmer leur propre identité.

Elles pourraient prendre la forme d'activités très diverses allant de la participation aux travaux de réhabilitation de logements et d'amélioration des espaces extérieurs au développement d'activités sportives (hors du cadre des fédérations) et aux activités d'expression culturelle comme la musique, le théâtre, ou, dans le domaine de la communication, l'animation de radios locales.

L'intégration des minorités ethniques

En relation avec des politiques nationales d'intégration des communautés étrangères, le développement social des quartiers doit favoriser la participation des minorités ethniques à la vie quotidienne du quartier.

Les différents modes de vie de ces communautés, constituant un enrichissement de l'environnement social, doivent être respectés et, si nécessaire, des mesures particulières doivent être prises pour assurer l'expression individuelle de ces communautés.

Les actions doivent prendre en compte particulièrement

- les problèmes de logement, en évitant les trop fortes concentrations de groupes défavorisés, qui aboutit au rejet social

- les problèmes de formation et d'enseignement en facilitant à la fois une assimilation rapide de la langue du pays hôte et le maintien d'un minimum de liens avec la culture d'origine.

ii. STRATEGIES LOCALES D'AIDE AUX VICTIMES ET DE REINSERTION DES DELINQUANTS

La prévention de l'insécurité urbaine ne saurait être confiée aux seules institutions étatiques mais est l'affaire de tous (comme le souligne la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptée le 23 juin 1983 sur la participation du public à la politique criminelle).

Cette politique participative devrait être élaborée et mise en oeuvre dans des organes consultatifs locaux caractérisés par la coopération entre les différents partenaires.

Il appartient à ces organes d'aider les victimes, c'est-à-dire d'éviter toute exclusion en facilitant leur accès aux diverses formes d'assistance (justice, santé, aide sociale, éducation, soutien psychologique, réadaptation professionnelle ...).

La réinsertion des délinquants et l'aide aux victimes ne sont pas des questions distinctes, elles sont liées par l'interaction de leurs effets. En favorisant la réinsertion des délinquants, on évite la récidive et de nouvelles victimes; en aidant les victimes, on facilite l'adhésion du public à une politique criminelle privilégiant la réinsertion du délinquant.

Un effort particulier des collectivités locales en concertation avec les autorités judiciaires est souhaité pour la création de structures de conciliation - victimes/délinquants - adaptées à la situation particulière des quartiers d'une commune et visant à rétablir la paix sociale et la communication entre les citoyens.

En ce qui concerne l'aide aux victimes:

Des organismes nationaux chargés d'informer, de conseiller et d'aider psychologiquement les victimes et leur famille devraient être créés. Ils seraient composés de représentants des différents secteurs (police, services sociaux, services médicaux et associations bénévoles) travaillant avec les personnes intéressées.

Toutes les instances entrant en contact avec des victimes et des délinquants devraient être conscientes des effets de la délinquance et entreprendre toute démarche nécessaire pour assurer que les intérêts des victimes soient protégés à tout moment.

L'information sur les effets de la délinquance et les besoins des victimes devrait être largement diffusée dans le public.

Des informations et des conseils sur la procédure pénale et les sources d'indemnisation et d'aide doivent être données le plus tôt possible à toutes les victimes.

Le principe de l'indemnisation totale des victimes, quelle que soit la nature des dommages subis, doit être reconnu comme un objectif à atteindre par les pays européens.

En ce qui concerne la réinsertion des délinquants:

La prison devrait être le dernier recours et les pouvoirs locaux ont un rôle considérable à jouer:

- en collaborant avec les tribunaux et autres instances compétentes à la mise en place d'une série de mesures de substitution à l'emprisonnement telles que les travaux d'intérêt général, et en réclamant l'adoption d'une législation qui facilite l'application de ces mesures;

- dans l'assistance et la réinsertion sociale des délinquants;

- en s'attachant, en collaboration avec les organisations compétentes, à ce que tout délinquant trouve un toit et dispose du minimum nécessaire à une vie normale et que ceux ayant des besoins particuliers puissent avoir accès à un logement protégé;

- en faisant largement fonction d'employeurs et de prestataires de service et assurant l'égalité des chances aux anciens délinquants;

- en encourageant la coopération entre la prison et la collectivité locale;

- en offrant, ou en permettant à d'autres, d'offrir des possibilités d'emploi pour les délinquants y compris des mesures en vue de faciliter l'accès au marché du travail par une meilleure orientation, d'assurer des possibilités de formation professionnelle et d'éducation, de mettre en place des programmes pour l'emploi;

- en faisant appel à du personnel qualifié disposé à exercer ses fonctions dans les prisons.

Pour atteindre ces objectifs

- il importe de mettre au point une formation adaptée à tous ceux qui sont susceptibles d'intervenir auprès des victimes et des délinquants (policiers, juges, travailleurs sociaux, personnels municipaux, bénévoles);

- les pouvoirs publics et les responsables locaux doivent être encouragés à mettre en oeuvre une politique de communication et d'information de nature à faciliter l'adhésion du public à ces mesures et sa participation active;

- les études et recherches pertinentes doivent être mises à la disposition des responsables locaux pour les aider à définir les politiques adaptées à leurs problèmes et évaluer ensuite leur action.

iii. STATISTIQUES: BANQUE DE DONNEES, ETUDES DE VICTIMISATION

Il existe un besoin accru de réseaux d'information, de statistiques, d'enquêtes et d'études. Une prévision adéquate de la criminalité, nécessaire à une politique de prévention bien ciblée, exige une connaissance approfondie des faits permettant d'identifier les grandes tendances de la criminalité dans la ville.

Pour que l'action menée atteigne son but, il faut donner au public des faits précis quant à la criminalité et obtenir son engagement actif à tous les niveaux (analyse et compréhension de la délinquance, prévention, répression, réinsertion, exécution des peines).

Il convient d'organiser pour les enfants des écoles des séances d'information spéciales sur l'impact du vandalisme, à l'aide d'un matériel pédagogique normalisé.

Les programmes d'information pourraient être mis au point, tels que visites et lancement officiel de projets liés à la prévention de la délinquance, expositions, bulletins d'information municipaux, vidéocassettes.

Les dossiers du Réseau international d'information sur la délinquance de La Haye (membres: des organisations du Canada, République Fédérale d'Allemagne, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Etats-Unis, Suède, la Société Mondiale de Victimologie, l'Institut HEUNI affilié aux Nations Unies à Helsinki) doivent être mis à la disposition des collectivités locales et des rapports locaux y être incorporés. Le Réseau devrait veiller à la qualité des informations enregistrées et, ultérieurement, essayer de diffuser d'autres catégories d'informations sur les projets en cours, les recueils de statistiques et les rapports initiaux.

En Europe, les enquêtes de population sont largement utilisées aujourd'hui pour évaluer non seulement le taux de victimisation, mais aussi l'attitude du public vis-à-vis de de la délinquance et des politiques en matière pénale. Ces enquêtes sont particulièrement bien accueillies dans les grandes villes dont les habitants, par peur de la délinquance, en particulier ceux qui en ont été personnellement victimes, sont prêts à participer à des programmes de prévention.

Les enquêtes locales sur la délinquance sont un outil indispensable pour suivre et évaluer objectivement la prévention de la délinquance locale ou les projets d'assistance aux victimes. La pertinence des études locales d'évaluation serait grandement renforcée si une série de questions types sur les expériences et attitudes était disponible et généralement utilisée.

Il est essentiel de procéder à une enquête harmonisée sur la délinquance auprès de la population urbaine de tous les Etats membres en utilisant les mêmes méthodes de recherche. Cette enquête fournirait pour la première fois des indicateurs statistiques fiables sur l'impact de la criminalité et situerait les problèmes des Etats membres en la matière dans une perspective européenne. Ces comparaisons internationales permettraient aussi de mieux comprendre les causes sociales de la criminalité, la peur de la délinquance et l'efficacité des politiques nationales dans ce domaine.

iv. POLICE

Tous les services municipaux doivent travailler en liaison avec la police, afin d'obtenir les meilleurs résultats en ce qui concerne la prévention de la délinquance.

Etant donné que les citoyens considèrent les rondes à pied des policiers en uniforme comme le moyen le plus efficace de prévenir la délinquance dans leur quartier, l'intensification de celles-ci pourrait inciter la population à collaborer davantage avec la police pour une meilleure prévention.

La police doit constamment adapter ses ressources à l'évolution de la criminalité et des attentes des citoyens.

Les collectivités locales doivent jouer leur rôle et veiller à ce que les préoccupations des citoyens qu'elles représentent soient portées à l'attention des services de police.

Il faut assurer à la police une formation lui permettant de s'adapter aux nouvelles exigences imposées par l'augmentation de la délinquance urbaine.

Lorsque plusieurs services de police opèrent dans le même secteur, les autorités responsables doivent mettre tout en oeuvre pour assurer une bonne coordination et éviter des conflits entre les différents services.

La presse a un droit d'information, mais elle peut aussi prendre une part active dans la réduction du sentiment d'insécurité urbaine.

v. ENVIRONNEMENT URBAIN ET INSECURITE

Il convient de noter que si l'urbanisme n'a aucune influence sur les intentions criminelles, il joue un rôle dans la mesure où il multiplie ou au contraire réduit les occasions, par le biais, par exemple, d'un bon éclairage urbain, de l'entretien ou du choix des matériaux pour éviter le vandalisme, d'un meilleur aménagement des aires de stationnement.

Il existe un fonds d'expérience inexploité dans les organismes chargés de la sécurité, la police, les sapeurs pompiers et les services sociaux, que les autorités responsables de l'urbanisme, du logement, des ponts et chaussées et des transports devraient utiliser.

L'un des objectifs de l'urbanisme est de créer un environnement stimulant, propice à l'expression de l'individualité, au développement d'un sentiment de solidarité, et dont les habitants puissent être fiers.

Les programmes de réhabilitation et de rénovation urbaine ne doivent pas avoir pour résultat la disparition des réseaux sociaux - qui sont importants pour la stabilité et la viabilité de la communauté.

Les politiques de réhabilitation et de rénovation urbaines ne doivent pas être imposées à la population locale, mais mises en oeuvre en collaboration étroite avec les résidents, afin de promouvoir chez eux un sentiment d'appartenance.

C'est un droit fondamental des citoyens que de pouvoir vivre dans une ville sûre où il n'existe aucun quartier dans lequel ils hésitent à pénétrer.

Toute proposition d'aménagement urbain doit être en harmonie avec les besoins, la culture et les traditions locales, afin de respecter le caractère unique de chaque ville.

Tout programme de développement urbain doit accorder la même importance aux priorités sociales et aux priorités économiques.

L'administration locale doit devenir plus sensible aux demandes d'aménagement urbain et garder à l'esprit que la possibilité de rendre l'environnement plus sûr existe à tous les stades du processus d'aménagement.

Il importe d'encourager le retour des habitants vers les quartiers centraux et d'éviter les rues désertes la nuit, d'assurer dans la mesure du possible dans les centres-ville une multiplicité de fonctions et d'éviter de rassembler en un seul lieu les minorités, les familles socialement défavorisées et les sujets déjà engagés dans la délinquance.

vi. RAPPORTS ENTRE L'ABUS DE DROGUES ET LA DELINQUANCE

Il convient d'adopter une approche intégrée dans la lutte contre l'usage et le trafic de drogues, au niveau national, régional et local, couvrant la prévention, le traitement, la réinsertion et la répression. Doivent y participer tous les services et départements officiels concernés ainsi que des groupes bénévoles.

L'action menée pour faire face au problème de l'usage de drogues doit être intégrée dans les politiques sociales, de santé, d'emploi, de loisirs et d'urbanisme.

Il faut mettre en oeuvre des projets de prévention de grande envergure et diversifiés visant les jeunes en général, les personnes à risque et les toxicomanes.

Les municipalités, étant particulièrement bien placées pour le faire, doivent assurer la nécessaire coordination au niveau local et mobiliser toutes les ressources potentielles de la communauté.

Il serait utile, afin d'aider les municipalités à remplir cette mission, d'organiser des échanges d'expériences, notamment en ce qui concerne les projets de prévention et leur évaluation, entre des élus, des administrateurs, des membres des professions concernées et des associations bénévoles des différentes villes.

Il faut assurer et développer la coopération entre spécialistes et non spécialistes dans chaque situation locale.

Les actions entreprises doivent tenir compte du besoin de certains jeunes de prendre des risques ainsi que proposer des modèles de rôle, éviter le rejet des jeunes par leur entourage et promouvoir leur insertion sociale progressive.

Bien souvent, il faut que les municipalités complètent et améliorent les données dont elles disposent sur l'usage de drogues dans leur ville, en les rendant plus pertinentes, disponibles et fiables.

Des stratégies policières différenciées doivent être mises en place pour lutter contre la petite revente, les moyens revendeurs et les gros trafiquants.

Pour la mise en oeuvre de ces projets de prévention, des programmes de formation doivent être élaborés à l'intention de toutes les parties du secteur officiel ou bénévole appelées à intervenir.

C. CONCLUSIONS

a. Recommandations aux administrations nationales et aux collectivités locales

- que les pays membres instituent aux plans national et local des conseils pour la prévention de la délinquance incluant tous les niveaux de l'administration ainsi que différentes institutions de juristes, organisations d'employeurs, petites et moyennes entreprises, syndicats, services sociaux, etc.);

- que la recherche sur les causes de l'insécurité urbaine et les moyens de la réduire soient poursuivis et intensifiés, notamment grâce à la création d'un Institut universitaire européen d'enseignement de formation et de recherche sur la prévention de la délinquance et l'aide aux victimes;

- que des projets pilotes illustrant les six thèmes de la conférence soient définis et mis en oeuvre dans les pays membres;

- que des mesures soient prises pour faciliter l'action du Forum européen pour la sécurité urbaine destinée à promouvoir la coopération entre les pouvoirs locaux et régionaux en s'appuyant notamment sur des politiques préventives;

- qu'une banque de données ou un réseau de centres de documentation soit établi et développé au plan européen afin de faciliter l'échange d'informations sur la prévention de la délinquance, l'aide aux victimes et d'autres sujets d'intérêt général entre les fonctionnaires des collectivités locales et des administrations centrales, les universités et d'autres organismes.

b. Recommandations à la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe

- qu'une Conférence sur la sécurité urbaine soit organisée à intervalle régulier;

- que les rapports à présenter à la session plénière de la Conférence Permanente concernant l'insécurité urbaine d'une part, le développement communautaire dans les villes de l'autre, intègrent les résultats de la présente Conférence;

- que la CPLRE mette en oeuvre un programme de travail sur les rapports entre la police et les pouvoirs locaux de manière à explorer les avantages et les inconvénients des différents modes de relation dans la prévention de la délinquance, le succès ou l'insuccès des programmes destinés à améliorer les rapports entre la police et la communauté locale et le rôle de la police dans les politiques préventives et que ce programme inclue un séminaire sur ce sujet;

- qu'en ce qui concerne les politiques de réinsertion des délinquants et des victimes, la CPLRE

  . entreprenne une enquête concernant le recours à l'emprisonnement en Europe, l'étude des peines alternatives ainsi que les stratégies que les pouvoirs locaux et les populations locales peuvent mettre en oeuvre pour que les jeunes restent à l'écart et de la délinquance et de la prison;

  . entreprenne une étude détaillée sur le rapport coût/efficacité des peines de prison et organise un séminaire sur ce sujet;

  . recueille des informations sur les résultats pratiques des peines autres que la prison, notamment en ce qui concerne le traitement des jeunes délinquants dans leur communauté;

- qu'en ce qui concerne les banques de données, les statistiques et les enquêtes de victimisation, des moyens soient accordés à un groupe de travail d'experts européens pour préparer et effectuer une enquête sur la délinquance dans tous les Etats membres en utilisant les mêmes méthodes et techniques de recherche;

- que tous les moyens appropriés soient mis en oeuvre pour faire avancer les réseaux d'échanges internationaux d'informations sur la prévention de la délinquance et l'aide aux victimes, tel que le réseau international d'information sur la prévention de la délinquance (ICPN) de La Haye;

- que la CPLRE coopère avec le Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe sur les problèmes d'abus de drogue, en particulier sur les programmes locaux de prévention ainsi que leur évaluation;

- que la CPLRE poursuive activement sa coopération avec les organisations intergouvernementales travaillant sur des sujets connexes, par exemple l'OMS dans le cadre de son programme "citées saines";

- que la Commission de l'environnement et de l'urbanisme de la CPLRE examine d'autres aspects de la prévention de la délinquance dans les villes à la lumière des résultats de la présente Conférence dans leur ensemble.